

PATRYCJA SOKOŁOWSKA

Wrocław

RFN–Unia Europejska i Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej

1. Geneza Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej

Permanentna eskalacja konfliktów na terenie byłej Jugosławii w latach 1991–1999 oraz narastające problemy polityczne, gospodarcze, narodowościowe i społeczne na tym obszarze, uświadomiły rządowi niemieckiemu oraz społeczności międzynarodowej potrzebę szerszego zaangażowania się w proces rozwijania dyplomacji prewencyjnej oraz stworzenia stabilnej demokracji w tej części Europy. Już od początku lat dziewięćdziesiątych pojawiały się koncepcje mające na celu ukształtowanie nowego politycznego ładu na terenie byłej Jugosławii. Podejmowane przez organizacje międzynarodowe próby rozwijania pokojowej współpracy i odbudowy gospodarczej, często kończyły się fiaskiem oraz ponownym zwiększeniem napięć. Dopiero wydarzenia w Kosowie w latach 1998–1999 i związane z nimi bezpośrednie i pośrednie konsekwencje konfliktu serbsko-albańskiego, ożywiły dyskusję na temat stworzenia Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej. Po interwencji w Kosowie wspólnota międzynarodowa stanęła znów przed tymi samymi pytaniami, jakie stawiała sobie w ciągu lat dziewięćdziesiątych. Zastanawiano się jak zareagować w przypadku podjęcia próby podziału Kosowa i wybuchu kolejnych nacjonalizmów, w jaki sposób można zapobiec fali rewizji granic w Europie Południowo-Wschodniej oraz jak zlikwidować gospodarczą, infrastrukturalną i społeczną zapaść regionu. Te rozważania były o tyle ważne, iż po raz pierwszy uświadomiły one konieczność stworzenia kompleksowej strategii dla osiągnięcia stabilizacji Bałkanów Zachodnich¹, gdyż do 1999 roku ani UE, ani OBWE taką koncepcją nie dysponowały.

Po zakończeniu bombardowań Federalnej Republiki Jugosławii (FRJ) przez NATO, pojawiło się szereg kwestii do rozwiązania, dotyczących gospodarczej odbudowy Kosowa, którego infrastruktura komunalna i komunikacyjna została zniszczona przez armię i milicję jugosłowiańską, a większa część jego terytorium zaminowana. Natomiast w samej Serbii bombardowania Sojuszu Północnoatlantyckiego uszkodziły drogi, ośrodki przemysłowe oraz infrastrukturę energetyczną i chemiczną². Bezpośrednio po zakończeniu działań wojennych pojawił się również problem uchodźców albańskich

¹ Pojęcie Bałkany Zachodnie zostało stworzone przez UE. Powstało ono po podpisaniu pokoju w Dayton, dla określenia obszaru szczególnie dotkniętego skutkami konfliktów na Bałkanach. Swoim zakresem obejmuje ono państwa powstałe w wyniku rozpadu byłej Jugosławii (bez Słowenii) oraz Albanii.

² A. Wittkowsky, *Stabilität durch Integration? Südosteuropa als Herausforderung für die Europäische Union*, „Friedrich – Ebert-Stiftung, Reihe Eurokolleg” 2000, nr 43, Bonn 2000, s. 5.

i serbskich, których powrót w rodzinne strony w większości przypadków był utrudniony lub nawet niemożliwy do realizacji. Dodatkowo nadal niejasna pozostawała kwestia przyszłego statusu nominalnie wciąż serbskiego Kosowa.

Pośrednimi skutkami wydarzeń w prowincji kosowskiej i jednocześnie bezpośrednimi przyczynami ostatecznej realizacji koncepcji stworzenia Paktu dla Europy Południowo-Wschodniej była skomplikowana sytuacja międzynarodowa i gospodarcza na Bałkanach Zachodnich, która zdecydowanie pogorszyła się w związku z wydarzeniami w latach 1998–1999. Do istniejących wówczas głównych problemów na terenie byłej Jugosławii należało zaliczyć:

- kwestię uregulowania stosunków Serbii z Czarnogorą, która coraz wyraźniej skłaniała się w kierunku opuszczenia struktur federacji i utworzenia w pełni niepodległego państwa. W tym przypadku secesyjne dążenia republiki czarnogórskiej mogły doprowadzić do dalszej destabilizacji Bośni i Hercegowiny, Macedonii oraz Kosowa;
- istnienie dwóch „protektoratów” międzynarodowych, w Kosowie oraz w Bośni i Hercegowinie. W tym ostatnim państwie porozumienie pokojowe z Dayton, kończące wojnę w latach 1992–1995, przyniosło połowiczne rezultaty, które osiągnięto wyłącznie dzięki obecności na tym terenie międzynarodowych Sił Stabilizacyjnych (SFOR), a wcześniej Sił Implementacyjnych (IFOR). Założenia dotyczące pokojowej współpracy Chorwatów, Bośniaków i Serbów w ramach jednego organizmu państwowego, pozostały w dużej mierze polityczną fikcją;
- problem uchodźców albańskich, którzy w następstwie działań wojennych schronili się w Albanii, Macedonii oraz Bośni i Hercegowinie;
- niedostateczny zakres regulacji dotyczących ochrony praw mniejszości narodowych na Bałkanach;
- pogorszenie się sytuacji ekonomicznej Bośni i Hercegowiny oraz Macedonii w związku z nałożeniem embarga na Jugosławię. Państwa te jeszcze w 1998 roku należały do jednych z największych partnerów gospodarczych federacji³. Jednak wojna w Kosowie uniemożliwiła im dalszy eksport towarów do FRJ;
- niestabilną sytuację polityczną w Europie Południowo-Wschodniej, która przyczyniła się do spadku zainteresowania inwestorów zagranicznych tym regionem;
- straty finansowe w przemyśle turystycznym poniesione przez Chorwację i Czarnogórę.

Koncepcja i samo powstanie Paktu Stabilności dla Europy Południowej uznawane jest za pomysł niemieckiej polityki zagranicznej, jak również za owoc niemieckiej prezydencji w Unii Europejskiej, która miała miejsce w pierwszej połowie 1999 roku. Wówczas to minister spraw zagranicznych Niemiec Joschka Fischer 8 kwietnia 1999 roku przedłożył w Dreźnie projekt utworzenia Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej. Plan ten zakładał długofalowy proces realizacji reform na Bałkanach oraz podkreślał rolę społeczności międzynarodowej w rozwiązaniu kwestii, dotyczących określenia istniejących współzależności pomiędzy prawem do samostanowienia narodów a zasadą utrzymania integralności terytorialnej państw wielonarodowych, która

³ W. Gnoth, *Jugoslawiens Wirtschaft – ein Faktor bei der Stabilisierung der Balkan – Region?*, „Südosteuropa” 1999, nr 11–12.

stanowi podstawę nienaruszalności granic⁴. Fischer manifestował potrzebę zahamowania szerzących się napięć i konfliktów etnicznych, które destabilizowały wiele państw Europy. Szczególnie chodziło mu tutaj o kwestie związane ze stabilizacją Kosowa oraz doprowadzeniem do przemian demokratycznych w Serbii. Do głównych celów europejskiej polityki zagranicznej zaliczył konieczność rozwiązania kwestii migracji wojennej i gospodarczej w tym regionie. Opowiedział się za stworzeniem w krajach bałkańskich fundamentów demokracji, społeczeństwa obywatelskiego i wielopłaszczyznowych struktur współpracy regionalnej, których brak doprowadził jego zdaniem do konfliktów na tym obszarze w latach 90. Podkreślał on konieczność powołania stosownych instytucji, które docelowo zajęłyby się ochroną praw człowieka i mniejszości narodowych. Fischer zaakcentował potrzebę rozwijania struktur gospodarki wolnorynkowej i stworzenia warunków dla inwestycji zagranicznych, widząc w tych działaniach szansę na odbudowę i stabilizację regionu. Formą tego rodzaju praktycznego działania miał być właśnie Pakt Stabilności, zakładający z jednej strony udzielenie państwom pomocy z zewnątrz, z drugiej zaś promowanie współpracy regionalnej. Koncepcji tej towarzyszyć miała zasada nienaruszalności granic, przy jednoczesnym zabieganiu o to, aby zasada prawa narodów do samostanowienia nie doprowadzała do rozpadu struktur państw wielonarodowych. Możliwość rozwiązania kontrowersji związanych z realizacją tych wytycznych Niemcy widziały w urzeczywistnieniu samej idei Paktu oraz członkostwie państw regionu w strukturach euroatlantyckich. Sama zasada prawa do samostanowienia miała być w przyszłości rozpatrywana w kategoriach nie czysto etnicznych, ale politycznych.

Podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych UE w Brukseli 17 maja 1999 roku skonkretyzowano plan Fischera, uznając zgodnie z jego założeniami, iż ramy organizacyjne Paktu będą powiązane z OBWE, tworząc tym samym swego rodzaju „Proces Helsiński dla Europy Południowo-Wschodniej”. W konsekwencji trzy *stoły tematyczne* Paktu odpowiadałyby *koszykom* istniejącym w ramach Konferencji Helsińskiej. Ze względu na istniejący w tym kraju niedemokratyczny charakter rządów, postanowiono z uczestnictwa w Pakcie wyłączyć Jugosławię. W celu zbliżenia państw EPW do struktur UE, Bruksela wstępnie zaproponowała stworzenie nowej formy współpracy, która miała przebiegać w ramach Układów Stabilizacyjnych i Stowarzyszeniowych (*Stabilization and Association Agreement – SAA*), do których jako pierwsze zostały zaproszone Macedonia i Albania. Zaznaczono jednak, iż pełne członkostwo w Unii musi być poparte spełnieniem wszystkich kryteriów kopenhaskich⁵. W przeciwieństwie do koncepcji Fischera, w dokumencie powołującym powstanie Paktu nie pojawił się zapis mówiący o otwarciu drzwi NATO dla nowych członków. Oznaczało to, iż Sojusz Północnoatlantycki gotów był jedynie do wzmocnienia kooperacji z państwami regio-

⁴ *Zum Stabilitätspakt für Südosteuropa*, Urząd Spraw Zagranicznych RFN, www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/stabdt.htm, 15.08.2000.

⁵ M.-J. Calic, *Die Jugoslawienpolitik des Westens sei Dayton*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr B34/99, Bonn 1999, s. 30–33. W dniach 21–22 czerwca 1993 roku w Kopenhadze Rada Europejska postanowiła, iż państwa starające się o przystąpienie do UE muszą spełnić kryteria związane z: rozwojem demokracji i praworządności, przestrzeganiem praw człowieka i ochroną praw mniejszości narodowych, przestrzeganiem zasad gospodarki wolnorynkowej i wolnej konkurencji. Kraje te musiały również przyjąć i wdrożyć cały dorobek prawny Wspólnot Europejskich.

nu. Szczególne miejsce przypadło USA, którym przypisano kierowniczą rolę w rozwoju i implementacji Paktu⁶.

Zgodnie z obietnicą Unii Europejskiej złożoną na konferencji w Brukseli, w dniu 10 czerwca 1999 roku została zwołana do Kolonii konferencja inaugurująca powstanie Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej. W swoim przemówieniu minister Fischer podkreślił, iż wspólnota międzynarodowa nie powinna zapominać o tym, że Europa Południowo-Wschodnia jest integralną częścią kontynentu europejskiego. Oznaczało to, iż: „[...] polityka międzynarodowa powinna skupić się na likwidacji deficytów działania w tym regionie. Istnieją dwa problemy, na które powinno się zwrócić uwagę. Dotychczas zajmowano się szacowaniem skutków konfliktów, a nie badano przyczyn i ich podłoża. Jednocześnie rozwiązywanie problemów Bałkanów Zachodnich należy rozpatrywać w kontekście całej Europy, a nie w izolacji i odosobnieniu. Europa bowiem jest jedyną perspektywą dla tego regionu i ludności oraz szansą na pojednanie i pokój”⁷. Wielkie nadzieje Fischer pokładał w państwach, organizacjach i instytucjach międzynarodowych, bez których pomocy Pakt ten nie miałby szansy istnienia. Ostatecznie na szczycie w Sarajewie⁸ 30 lipca 1999 roku, przedstawiciele 25 państw i 17 organizacji międzynarodowych⁹ oficjalnie potwierdzili uczestnictwo w przyjętym w Kolonii Pakcie Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej.

2. Cele i struktura Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej

W swoim założeniu Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej miał przyczynić się do rozwijania dyplomacji prewencyjnej i stworzenia trwałego pokoju w regionie. Od wcześniejszych inicjatyw w zakresie stabilizacji regionu różnił się on przede wszystkim próbą stworzenia długofalowej wizji dla całej Europy Południowo-Wschodniej, głównie w wymiarze jej integracji ze strukturami euroatlantyckimi oraz podkreśleniem istoty dyplomacji prewencyjnej¹⁰. Zgodnie z założeniami celem

⁶ H.-J. Axt, *Der Stabilitätspakt für Südosteuropa: politischer Autionismus oder langfristig tragfähiges Konzept*, „Südosteuropa” 1999, nr 7–8, s. 413.

⁷ *Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer in Köln, 10 Juni 1999*, Urząd Spraw Zagranicznych RFN, www.auswaertiges-amt.de, 15.08.2000.

⁸ *Erklärung des Gipfels von Sarajewo abgegeben von den Staats- und Regierungschefs der Am Stabilitätspakt teilnehmenden und ihn unterstützenden Staaten sowie der Leiter der teilnehmenden und unterstützenden Organisationen, Verbände und regionale Initiativen*, 30.07.1999, Bulletin, nr 47, 3.08.1999, s. 495–497.

⁹ Członkami paktu wówczas zostały: 1) państwa członkowskie UE, Komisja Europejska, państwa Europy Południowo-Wschodniej (EPW) – za wyjątkiem Jugosławii, oraz Węgry, Czechy, Słowacja, Polska; 2) Grupa G8 jako całość oraz poszczególne państwa ją reprezentujące – Rosja, USA, Japonia, Kanada, Norwegia, Szwajcaria; 3) organizacje międzynarodowe: ONZ wraz z Wysokim Komisarzem ds. Uchodźców (UNHCR), OECD, OBWE, Rada Europy, NATO, UZE; 4) międzynarodowe instytucje finansowe: Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny; 5) inicjatywy regionalne: Czarnomorska Współpraca Gospodarcza, Inicjatywa Środkowoeuropejska, Proces z Royaumont, Kooperacja Państw EPW, SEECP, SECI.

¹⁰ B. Hombach, *Der Stabilitätspakt: Erschließung neuer Möglichkeiten auf dem Balkan*, „Nato-Brief” 1999, nr 4, s. 21–22.

państw i instytucji międzynarodowych w nim uczestniczących była budowa demokracji i gospodarczego dobrobytu, które ułatwiłyby państwom bałkańskim integrację ze strukturami UE i NATO. Z punktu widzenia formalnego Pakt opierał się na zasadach Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu Końcowego KBWE, wraz z późniejszymi dodatkowymi postanowieniami i dokumentami OBWE, odpowiednich rezolucjach Rady Europy, Porozumienia Pokojowego z Dayton kończącego wojnę w Bośni i Hercegowinie. Główne założenia Paktu przedstawione w dokumencie końcowym dotyczyły:

- utworzenia regionalnej kooperacji opartej na multilateralnej i dwustronnej współpracy;
- ustanowienia pokojowych i dobrosąsiedzkich stosunków w regionie, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad zawartych w Akcie Końcowym OBWE;
- stworzenia demokratycznego systemu politycznego opartego na wolnych wyborach, zasadzie państwa prawa, przestrzeganiu praw człowieka i obywatela oraz niezależności mediów;
- ochrony praw mniejszości narodowych, przy jednoczesnym zachowaniu różnorodności narodowo-etnicznej;
- rozwoju gospodarki wolnorynkowej, przyczyniającej się do otwarcia tego regionu dla inwestycji zagranicznych, jak też pogłębiania współpracy gospodarczej między państwami regionu i innymi częściami Europy i Świata;
- zwalczania korupcji, zorganizowanej przestępczości oraz terroryzmu;
- powstrzymania czystek etnicznych i zagwarantowania uchodźcom powrotu w ich rodzinne strony¹¹.

Pakt Stabilności nie był jednak żadną nową organizacją i nie posiadał własnych środków finansowych ani struktur implementacyjnych. Był inicjatywą polityczną, stworzoną i finansowaną przez jej partnerów – donatorów. Zgodnie z założeniami przyjętymi w czerwcu 1999 roku, jego działania ukierunkowane były na kraje Bałkanów Zachodnich, rozumianych jako Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Serbia i Czarnogóra oraz państwa kandydujące wówczas do członkostwa w UE, czyli Rumunia i Bułgaria. Serbia została wykluczona z członkostwa do momentu zmiany władzy w tym kraju, co nastąpiło jesienią 2000 r. Natomiast Czarnogórze i Kosowu, należącemu formalnie do Serbii, nie odmówiono partycypowania w tej nowej inicjatywie regionalnej. Dodatkowo w 2001 roku do Paktu została przyjęta Mołdawia.

W związku z realizacją Paktu, tak jak to podkreślał Fischer w swoim projekcie, Unia Europejska nie tylko uchodziła za głównego donatora, ale jej zaangażowanie miało docelowo stanowić impuls determinujący i motywujący działania państw EPW w zakresie przeprowadzenia swojej transformacji. Mimo iż na mocy artykułu 18 Dokumentu Kolońskiego UE odgrywała przewodnią rolę w Pakcie Stabilności, to jednak nie był on instrumentem kształtowania polityki Wspólnot Europejskich.

Zgodnie z wcześniejszą koncepcją ministra spraw zagranicznych Niemiec postanowiono stworzyć *stoły tematyczne*, których głównym celem miało być przygotowanie i omawianie projektów dotyczących poszczególnych dziedzin współpracy. *Stoły* te miały obejmować trzy następujące kwestie: 1) demokratyzacja i prawa człowieka;

¹¹ *Stabilitätspakt für Südosteuropa vom 10 Juni 1999*, w: *Friedenstruppe KFOR. Hintergrundinformationen zum Einsatz der internationalen Staatengemeinschaft im Kosovo und zur Beteiligung der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn, 08.2000, s. 38.

2) odbudowa gospodarcza, rozwój i współpraca; 3) bezpieczeństwo. W ich ramach wprowadzono dalsze zróżnicowanie w postaci podstołów i innych podziałów tematycznych. Koordynacja prac *stołów tematycznych* leżała w gestii *Stołu Regionalnego*. Przewodniczącym *Stołu Regionalnego* był Specjalny Koordynator Paktu, powołany z ramienia UE, po konsultacjach z urzędującym przewodniczącym OBWE. Do jego obowiązków należała koordynacja działań Paktu, zdobywanie środków finansowych oraz pełna realizacja projektów. Za swoją działalność odpowiadał on przed stołami tematycznymi i członkami Paktu, jak również – jako specjalny przedstawiciel Unii – zobowiązany był do składania sprawozdań Radzie Europejskiej. Z jego inicjatywy organizowano konferencje donatorów, podczas których państwa i instytucje międzynarodowe deklarowały przyznanie określonych środków finansowych na odbudowę i rozwój Bałkanów¹². Pierwszym koordynatorem Paktu został najbliższy współpracownik Gerharda Schrödera i jednocześnie były szef Federalnego Urzędu Kancelarskiego RFN – Bodo Hombach. Od 1 stycznia 2002 roku do 7 lipca 2007 roku funkcję tą sprawował były wicekanclerz Austrii – Erhard Busek.

3. Przyczyny i formy zaangażowania RFN na rzecz realizacji priorytetów Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej

Jednym z głównych celów polityki zagranicznej Niemiec było wspieranie Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej w zakresie tworzenia pokoju, demokracji oraz warunków do rozwoju gospodarczego w tym regionie. RFN szczególnie angażowała się w rozwój polityki prewencyjnej, której instrumenty poprzednich lat okazały się zbyt słabe, aby zapobiec czterem wojnom na Bałkanach. Rząd SPD/Sojusz 90/Zieloni nie chciał popełnić błędów koalicji CDU/CSU/FDP, w zakresie procesu odbudowy Bośni i Hercegowiny. Co prawda do 2000 roku zainwestowano w niego 4 mld USD, ale w rzeczywistości nie została osiągnięta polityczna i gospodarcza stabilizacja tego państwa oraz nie została zarysowana jakakolwiek perspektywa jej osiągnięcia. Czas, który upłynął od postanowień z Dayton „Zieloni” określili jako zaprzepaszczony i stracony, uważając iż był to okres kiedy można było rozwiązać problem Kosowa i zmusić Slobodana Miloševića do określonych ustępstw. W ich przekonaniu szeroki zakres aktywności Paktu, zakładający współpracę transgraniczną z określeniem priorytetów współpracy, miał naprawić błędy z przeszłości¹³.

Patrząc jednak na sposób funkcjonowania Paktu Stabilności, należy stwierdzić, iż w rzeczywistości był on przede wszystkim instrumentem realizacji niemieckich interesów i niemieckiej polityki na Bałkanach. Decyzje związane z wykonaniem projektów w ramach Paktu podejmowali sami darczyńcy, a instytucja ta jedynie pomagała w koordynacji projektów i pilnowaniu przestrzegania odpowiednich terminów związanych z ich finansowaniem oraz wykonaniem. Oznaczało to, iż w działaniach na rzecz realizacji projektów główną rolę odgrywały albo organizacje międzynarodowe, albo po-

¹² Ibidem, s. 39.

¹³ Plenarprotokoll 14/84, Stenographischer Bericht, 84. Sitzung, Deutscher Bundestag, Berlin, Donnerstag, den 27. Januar 2000.

szczególne państwa czy też ich ministerstwa. To one, oddając środki do dyspozycji Paktu od początku do końca były odpowiedzialne za całkowite wykonanie projektów. W tym przypadku RFN, jako jeden z ważniejszych donatorów, miała bezpośredni wpływ na wybór, realizację oraz przebieg poszczególnych przedsięwzięć.

Tabela 1

**Struktura Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej
i realizowane w jego ramach przedsięwzięcia**

| Koordinator Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej | | |
|--|---|--|
| <p style="text-align: center;">Stół Regionalny Uczestniczą w nim wszyscy członkowie Paktu Stabilności, czyli państwa, organizacje i instytucje międzynarodowe</p> | | |
| <p style="text-align: center;">Stół I Demokratyzacja i prawa człowieka</p> | <p style="text-align: center;">Stół II Odbudowa gospodarcza, rozwój i współpraca</p> | <p style="text-align: center;">Stół III Bezpieczeństwo</p> |
| 1. Prawa człowieka i mniejszości narodowe 2. Rozwój samorządu 3. Kobiety 4. Media 5. Kształcenie i młodzież 6. Parlamentarna kooperacja 7. Powrót uchodźców 8. Proces z Szeged. | 1. Handel międzyregionalny 2. Infrastruktura regionalna 3. Reforma gospodarcza i rozwój 4. Doradcza Rada Gospodarcza (Business Advisory Council) 5. Ochrona środowiska 6. Human Resources 7. Technologie informacyjne 8. Sava River Basin Initiative | <p style="text-align: center;">Podstół I Obrona i bezpieczeństwo</p> 1. Kontrola zbrojeń, rozbrojenie 2. Rozminowywanie 3. Zwalczanie polifleracji broni lekkiej 4. Redukcja i reforma sił zbrojnych <p style="text-align: center;">Podstół II Prawo i problemy wewnętrzne</p> 1. Korupcja i zorganizowana przestępczość 2. Migracje i azyl 3. Reforma wymiaru sprawiedliwości 4. Kontrola policji i granic |

Źródło: J. Deimel, *Der Stabilitätspakt für Südosteuropa: Ansatz und aktueller Stand beim Regionalitätisch und den drei Arbeitstischen*, w: H.-J. Axt, CH. Rohloff, *Frieden und Sicherheit in Südosteuropa: EU-Beitritt, Stabilitätspakt und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, München 2001, s. 191.

W kontekście realizacji idei Paktu i poparcia jej przez partie rządowe nasuwa się pytanie, co do rzeczywistych przesłanek polityki RFN. Zapewne ogólnych motywów zaangażowania należy szukać w koncepcji niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa forsowanej przez rząd SPD/Bündnis 90/Die Grünen. Potwierdzała ona bowiem realizowaną przez socjaldemokratów już w latach 90. formułę szeroko pojętego bezpieczeństwa i świetnie wpisywała się w forsowaną przez „Zielonych” ideę trwałego wzmocnienia cywilnych komponentów zapobiegania konfliktom. Jednocześnie dawała ona nadzieję na urzeczywistnienie podkreślanej przez tę partię już od wojny w Bośni i Hercegowinie, perspektywy integracji krajów Bałkanów Zachodnich ze strukturami europejskimi.

Należy jednocześnie pamiętać, iż Sojusz 90/Zieloni, a po części także SPD doszły do władzy dzięki swoim pacyfistycznym hasłom, co stało w sprzeczności z militarnym zaangażowaniem RFN w wojnę w Kosowie, prowadzoną bez zgody Rady Bezpieczeń-

stwa ONZ. Sama operacja NATO oraz sposób jej przeprowadzenia, który uznano za niezgodny z prawem i godzący w ogólne zasady humanitaryzmu, doprowadziły do zaciętej dyskusji na niemieckiej scenie politycznej oraz ostrej krytyki władz. Niemcy stały w swoistym, politycznym szpagacie. Chcąc pokazać solidarność z NATO i USA, nowe, pacyfistycznie nastawione partie rządzące, które w swoich programach wciąż sprzeciwiały się militarnym działaniom Bundeswehry poza obszarem Sojuszu, teraz stały się zwolennikiem nalotów na pozycje serbskie. W konsekwencji tej sytuacji, jak również w obliczu szerzącego się niezadowolenia, Niemcy musiały prowadzić dwutorową strategię. Przejawiła się ona z jednej strony w wystąpieniu już na początku bombardowań z inicjatywą dyplomatyczną dotyczącą jak najszybszego zakończenia nalotów NATO, z drugiej zaś poszukiwaniem długofalowych rozwiązań pokojowych w ramach koncepcji polityki zapobiegania konfliktom, co tym samym miało pozwolić na przejęcie roli głównego kreatora w tym zakresie¹⁴. W ten sposób Berlin mógł udowodnić, iż nie tylko prowadzi operację militarną, ale co najważniejsze tworzy wiarygodne koncepcje stabilizacji regionu, których efektem był plan pokojowy dla Kosowa oraz Pakt Stabilności. Dlatego też można uznać, iż niemiecka koncepcja stworzenia Paktu była również uwarunkowana w dużej mierze aspektami wewnątrzpolitycznymi.

Dodatkowo dyplomacja niemiecka w swoich działaniach na rzecz realizacji poszczególnych inicjatyw na Bałkanach, znajdowała się w bardzo korzystnej sytuacji. RFN do końca czerwca 1999 roku przewodziła bowiem UE oraz grupie najbardziej uprzemysłowionych państw zachodnich i Rosji, czyli Grupie G7/8. Poprzez swoje inicjatywy i zaangażowanie w realizację zadań Paktu, RFN stała przed swego rodzaju kolejną próbą uwiarygodnienia niemieckiej i europejskiej polityki zagranicznej oraz ugruntowania uzyskanej pełnoprawnej pozycji na arenie międzynarodowej.

Inną przesłanką zwiększonej aktywności Niemiec na rzecz Paktu była demonstracja solidarności z USA oraz NATO. Gerhardowi Schröderowi zależało na włączeniu USA w proces tworzenia Paktu Stabilności. W tym okresie Prezydent Bill Clinton w sposób szczególny wspierał proces długofalowej stabilizacji Bałkanów, przygotowując szeroki program ich odbudowy, na wzór pomocy amerykańskiej, jaką otrzymała Europa Zachodnia po zakończeniu drugiej wojny światowej. W ten sposób po obu stronach Atlantyku, mimo kontrowersji wokół interwencji NATO w Kosowie, udało się zbudować jednolite stanowisko nie tylko w kwestii samej stabilizacji regionu, ale również wypełniania moralnego obowiązku, za jaki uważano gospodarczą odbudowę Bałkanów Zachodnich¹⁵. Stanowisko amerykańskie było zbieżne z podejściem kanclerza Schrödera, który wskazywał w 1999 roku na specyficzną odpowiedzialność Niemiec za proces rozszerzenia UE, twierdząc, iż nie powinien się on ograniczać tylko do krajów Europy Środkowo-Wschodniej, ale winien również objąć Europę Południowo-Wschodnią¹⁶.

¹⁴ R. Biermann, *Die europäische Perspektive für den westlichen Balkan. Die EU im Zwiespalt, „Osteuropa”* 2001, nr 8, s. 926.

¹⁵ M. Raith, *Der rot – grüne Beitrag zur Konfliktregulierung in Südosteuropa. Eine rollen- und zivilmachttheoretische Untersuchung der deutschen Kosovo- und Mazedonienpolitik*, Baden-Baden, 2006, s. 236.

¹⁶ Ibidem, s. 235.

Udział Niemiec w realizacji zadań Paktu podyktowany był również w dużej mierze koniecznością ochrony i poszerzenia strefy swoich interesów na Bałkanach, zarówno w wymiarze politycznym, jak i gospodarczym. Istniało bowiem prawdopodobieństwo, iż główną rolę na tym terenie może przejąć Francja wraz z Wielką Brytanią, które w grudniu 1998 roku podpisały słynne oświadczenie w Saint Malo, zmieniające w sposób istotny podejście Brytyjczyków do polityki bezpieczeństwa i obrony UE, a później odegrały ważną rolę podczas negocjacji prowadzonych w Rambouillet i w Paryżu. Działania Niemiec jako inicjatora Paktu musiały się więc koncentrować na stworzeniu w Europie Południowo-Wschodniej grupy politycznie i ekonomicznie stabilnych państw, odnoszących się do Niemiec z wyraźnym zaufaniem, sympatią i estymą. Poza tym w okresie powstawania Paktu w Brukseli zaczęto podejmować dalsze kroki w kierunku polepszenia efektywności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Były to działania szczególnie wspierane przez rząd niemiecki. Stabilizacja Bałkanów Zachodnich, a przede wszystkim Kosowa, miała zdaniem ówczesnego ministra obrony – Rudolfa Scharpinga stać się dowodem na wzmocnienie Europy w dziedzinie prowadzenia polityki bezpieczeństwa i obrony. Sukces Unii w tym regionie oznaczałby dla Scharpinga nowy etap na drodze do wzmocnienia politycznego i militarnego komponentu UE¹⁷, a tym samym do zwiększenia zdolności operacyjnych EPBiO.

Dodatkowym motywem zainteresowania Berlina tą częścią Europy była zapewne chęć poszerzenia swoich rynków zbytu oraz dążenie do umożliwienia – poprzez realizację projektów odbudowy Bałkanów – wejścia inwestorom niemieckim na rynek poszczególnych państw. W tym przypadku szczególną rolę odgrywało tutaj Biuro Koordynatora Paktu, kierowane do końca 2001 roku przez wspomnianego wcześniej Bodo Hombacha. Zajmował się on głównie przygotowaniem projektów dotyczących odbudowy i rekonstrukcji obszarów Bałkanów w ramach drugiego stołu, czyli dotyczącego gospodarki i współpracy w tym zakresie. Sam Hombach stwierdził, iż Pakt Stabilności nie powinien być wykorzystywany wyłącznie do wspierania gospodarek poszczególnych państw, gdyż w ten sposób mogą one przyzwyczaić się do pomocy międzynarodowej, co może zahamować możliwość uaktywnienia ich własnej dynamiki ekonomicznej. Potwierdzają to jego słowa, w których stwierdzał, iż „inwestorzy potrzebują też państwa prawa i pokoju”¹⁸.

Nie ulega wątpliwości, iż poprzez utworzenie Paktu Stabilności RFN chciała ominąć biurokratyczne procedury istniejące w ramach samej UE. Na realizację bezpośrednich projektów Unii na Bałkanach Niemcy miały ograniczony wpływ, a ich wprowadzenie w życie zależało od tempa działań Brukseli, co w konsekwencji wydłużało okres ich urzeczywistnienia. W czerwcu 1999 roku Hans Koschnick podkreślał, iż o pomocy dla państw Europy Południowo-Wschodniej powinno się rozstrzygać w samym regionie, w oparciu o stworzone w przyszłości specjalistyczne agencje, reprezentujące różne państwa czy też organizacje międzynarodowe, nie zaś w Brukseli czy

¹⁷ R. Scharping, *Europas Stimme in der Allianz. Als internationaler Akteur braucht die Union neue strategische Machtinstrumente*, „Die Zeit” 1999, nr 8.

¹⁸ Hombach lobt die deutsche Vorbildfunktion für den Balkan-Stabilitätspakt, „Handelsblatt”, 27.01.2000.

Waszyngtonie¹⁹. W konsekwencji wraz z utworzeniem Paktu, to państwa – donatorzy miały bezpośredni wpływ na implementację i wybór projektów, który dokonywał się w zależności od ich interesów i priorytetów.

Przy powoływaniu Paktu duże znaczenie odgrywała kwestia uchodźców, znajdujących się zarówno na terenie RFN, jak również na obszarze państw byłej Jugosławii. Jak pokazała sytuacja powstała po wojnie w Kosowie, rządowi federalnemu zależało na jak najszybszej repatriacji uchodźców z terytorium swojego kraju. Na obszarze Niemiec przebywało blisko 700 tys. uciekinierów z całego regionu. Ich powrót był utrudniony ze względu na aktualność rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244/99, zgodnie z którą to w gestii Tymczasowej Misji Administracyjnej Narodów Zjednoczonych w Kosowie (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK) leżało rozwiązanie problemu uchodźców. Dlatego też Niemcy potrzebowały odpowiedniej instytucji, dzięki której mogłyby bezpośrednio wpływać na proces deportacji przyjętych wcześniej osób. W konsekwencji szefem podstołu Paktu, zajmującego się regulacją kwestii uchodźców został specjalny przedstawiciel UE w Mostarze, członek SPD – Hans Koschnick. Objęcie tego stanowiska przez Niemca w sposób szczególny uwypukliło wewnątrzpolityczny aspekt polityki bezpieczeństwa RFN. Pod kierownictwem Koschnicka stworzono plan regionalny, mający na celu uregulowanie kwestii uchodźców, obejmujący swoim zakresem Chorwację, Bośnię i Hercegowinę oraz Serbię i Czarnogórę. W ten sposób przedstawiciele władz niemieckich mogli bezpośrednio wpływać na formy, zakres i sposób ostatecznej regulacji jednego z głównych problemów warunkujących bezpieczeństwo wewnętrzne RFN.

Duże zaangażowanie Berlina na rzecz Paktu wynikało z aktywności Bundestagu, rządu niemieckiego, jak również wielu organizacji pozarządowych, związków religijnych, przedsiębiorstw, poszczególnych miast oraz osób prywatnych. W okresie od zakończenia interwencji NATO w Kosowie, czyli od dnia 10 czerwca 1999 roku do końca 2000 roku sprawy bezpieczeństwa i stabilizacji Europy Południowo-Wschodniej były przedmiotem czterech obrad plenarnych w niemieckim parlamencie. Zostały one poszerzone o posiedzenia różnorodnych komisji i grup roboczych. Jednocześnie składano kilkadziesiąt interpelacji grupowych i indywidualnych, wymagających bezpośredniej reakcji ze strony poszczególnych resortów²⁰.

4. Wkład RFN w realizację założeń Paktu Stabilności. Przykładowe projekty

a) Demokratyzacja i prawa człowieka

W ramach prac *pierwszego stołu* – „Demokratyzacja i prawa człowieka”, Niemcy wspierały przede wszystkim projekty mające na celu demokratyzację regionu, kształto-

¹⁹ R. Hupe, *Woher kommen die Milliarden? Krieg und Wiederaufbau auf dem Balkan kosten die Europäer viel Geld. Doch die meisten Schätzungen verkennen die wirkliche Lage*, „Die Woche”, 11.06.1999.

²⁰ E. Cziomer, *Niemcy wobec bezpieczeństwa i stabilizacji na Bałkanach ze szczególnym uwzględnieniem konfliktu w Kosowie u progu XXI wieku*, w: *Prace Komisji Środkowoeuropejskiej*, Polska Akademia Nauk, t. IX, Kraków 2001, s. 242.

wanie w nim społeczeństwa obywatelskiego oraz rozwój sektora wolnych mediów. Przykładowo RFN stało się jednym ze współtwórców *Procesu z Szeged*, który miał za zadanie wspierać działania demokratycznej opozycji w Serbii oraz rozwój niezależnych mediów w tym kraju. Jak już było wspomniane wcześniej, republika ta, ze względu na sytuację polityczną pod rządami Slobodana Miloševića, była wykluczona z Paktu. Dopiero przeobrażenia polityczne, które miały miejsce jesienią 2000 roku, zmieniły tę sytuację. W przeciwieństwie do Czarnogóry, która od początku uczestniczyła w Pakcie i otrzymywała pomoc z Zachodu, Serbia była pogrążona w kryzysie gospodarczym związanym m.in. z nałożonym na Jugosławię embargiem. Dzięki współpracy opozycji serbskiej z RFN i Unią Europejską, realizowanej w ramach *Procesu z Szeged*, ludność serbska otrzymała znaczną pomoc humanitarną. Z inicjatywy Joschki Fischera powstał też projekt ustanowienia partnerstwa między poszczególnymi miastami Niemiec, Serbii i Czarnogóry²¹. Efektami tej kooperacji były: realizacja programów z dziedziny ochrony środowiska oraz działania podejmowane w celu odbudowy infrastruktury szkolnej na obszarze byłej Jugosławii (Program „Edukacja dla Demokracji”).

Większość projektów realizowanych w ramach pierwszego *stołu* dotyczyła problemu kształcenia i młodzieży. Realizacja ich opierała się na założeniach tzw. *Graz-Prozess*, który został zainicjowany przez Austrię podczas sprawowania przez nią przewodnictwa w UE, które miało miejsce w drugiej połowie 1998 r. Celem tego przedsięwzięcia było stworzenie międzynarodowej i regionalnej kooperacji w dziedzinie kształcenia na terenie Europy Południowo-Wschodniej. Wspierając realizację tego pomysłu, Niemcy wraz z Francją postanowiły zainicjować trilateralny program wymiany młodzieży z tego regionu, który poprzez propagowanie haseł tolerancji i braterstwa miał stać się forum dialogu różnych kultur. Do końca 2001 roku tego rodzaju wymiany przeprowadzono z Bośnią i Hercegowiną, Macedonią oraz Kosowem. W deklaracji z 6 czerwca 2000 roku, Berlin i Paryż opowiedziały się za współpracą ze szkołami wyższymi państw EPW oraz wymianą pracowników naukowych i studentów. Niemiecko-Francuska Wyższa Szkoła w Saarbrücken zaoferowała dwuletnie studia z zakresu nauk technicznych dla studentów z Bałkanów Zachodnich. Jednocześnie w celu poznania wzajemnej historii, Berlińsko-Brandenburski Instytut dla Niemiecko-Francuskiej Współpracy w Europie (*Berlin-Brandenburgisches Institut für deutsch-französische Zusammenarbeit in Europa*), zainicjował trójstronny program współpracy przedstawicieli elit politycznych, gospodarczych, naukowych oraz z dziedziny kultury i sztuki²².

Duży wkład w realizację programu oświatowego wniosła również Niemiecka Służba Wymiany Akademickiej (Deutscher Akademische Austauschdienst – DAAD) oraz Rada Rektorów Szkół Wyższych (Hochschulrektorenkonferenz – HRK). Przy pomocy DAAD zrealizowano w państwach byłej Jugosławii, Rumunii, Bułgarii oraz Albanii kilkadziesiąt projektów dotyczących unowocześnienia akademickich kierunków ekonomicznych i medycznych. Na terenie Bośni i Hercegowiny, Jugosławii i Chorwa-

²¹ *Regierungserklärung zum Stabilitätspakt für Südosteuropa abgegeben vom deutschen Außenminister, Joschka Fischer, am 27. Januar 2000 in Berlin*, „Internationale Politik” 2000, nr 7, s. 97.

²² *Erklärung des 75. Deutsch-französischen Gipfels in Mainz zu Südosteuropa am 9. Juni 2000*, Anhang: Deutsch-französische Initiativen in Südosteuropa, strona internetowa www.bundesregierung.de/framset/index.jsp, 7.05.2001.

cji powstały regionalne centra naukowe i badawcze, które zajmują się między innymi opracowaniem prawno-naukowych ekspertyz na temat możliwości kooperacji w obszarze Europy Południowo-Wschodniej. HRK częściowo sfinansowała w albańskiej części Kosowskiej Mitrowicy, budowę prowizorycznego kompleksu studyjno-mieszkalnego dla Wydziału Górnictwa i Metalurgii. Ze względu na to, iż miasto to jest etnicznie podzielone, a budynki tego wydziału znajdują się w jego serbskiej części, budowa kontenerowych pomieszczeń miała docelowo polepszyć sytuację 250 albańskich studentów²³. Działalność Rady nie skoncentrowała się tylko na pomocy dla kosowskich Albańczyków. O obiektywności i zakresie zaangażowania w realizację zadań Paktu miała świadczyć też pomoc dla studentów serbskich i przedstawicieli innych mniejszości narodowych, którzy ze względu na bezpieczeństwo nie mieli możliwości swobodnego studiowania na Uniwersytecie w Prisztinie.

Dodatkowo RFN stało się autorem projektu „Uraz i pojednanie”, w ramach którego postanowiono stworzyć sieć regionalną w Europie Południowo-Wschodniej, która miałaby przyczynić się do zbudowania terapeutycznej płaszczyzny zwalczania indywidualnych i kolektywnych sytuacji urazowych powstałych w wyniku przemocy. Tego typu koncepcja miałaby docelowo za zadanie przezwyciężenie następstw negatywnych przeżyć poprzez spotkania przedstawicieli różnych narodowości państw byłej Jugosławii, przyczyniając się w ten sposób do ich pojednania.

Tak jak było wcześniej wspomniane zaangażowanie RFN widoczne było również w obszarze mediów. Z inicjatywy brytyjskiej podpisano na początku 2000 roku „Kartę o mediach”, w której zobowiązano się chronić niezależne środki przekazu i wspierać kształcenie dziennikarzy. Dużą rolę w realizacji założeń Karty odgrywała niemiecka stacja „Deutsche Welle”, dzięki której w Europie Południowo-Wschodniej nadawane były relacje dotyczące bieżącej pracy w ramach Paktu Stabilności. Dzięki jej pomocy dziennikarze z regionu odbyli półroczny staż w oddziale „Deutsche Welle” w Kolonii. Należy też wspomnieć o stacji „Der Bayerische Rundfunk”, która we współpracy ze stacjami RTSh Tirana, MKRt Skopje, RTK Pristina, Studio „B” Belgrad, TV5 Nisz, redagowała program informacyjno-edukacyjny o nazwie „Obcy we własnym państwie”²⁴. Niebagatelny wkład w tworzenie i realizację projektów w dziedzinie mediów miał również Instytut Goethego w Belgradzie. Przykładowo w 2001 roku zrealizował on programy o następującej tematyce: radio i wielokulturowość, nowe media, produkcja filmów telewizyjnych, sieć multimedialna, jak również seminarium dotyczące tworzenia scenariuszy filmowych. Pod auspicjami Instytutu zorganizowano w Belgradzie także Europejski Tydzień Filmu, Balkan Film Meeting 2001 oraz wiele innych projektów w dziedzinie filmu i kultury²⁵.

Ważną rolę w działalności Regionalnej Inicjatywy ds. Uchodźców odegrał wcześniej wspomniany jej przewodniczący, były administrator Mostaru i znany polityk SPD – Hans Koschnick. Do jego głównych zadań należało opracowanie pakietu prawnego, regulującego kwestie powrotu uchodźców z obszaru Chorwacji, Bośni i Hercegowiny,

²³ *Liste der aus Stabilitätspaktmitteln im Jahre 2001 durchgeführte Projekte*, www.auswaertige-samt.de, 5.04.2002.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

Jugosławii oraz Macedonii. Należy pamiętać, iż na terenie Bośni i Hercegowiny do 1995 roku schroniło się blisko 860 tys. uchodźców, a po wojnie chorwacko-serbskiej o Krajinę przybyło kolejne 18 tys. W 2000 roku na terytorium Serbii przebywało ich około 700–800 tys. Również Chorwacja nie uniknęła tego problemu i na jej obszarze znalazło się 900 tys. uchodźców. Kolejny problem pojawił się z chwilą wybuchu konfliktu w Kosowie oraz w następstwie zbrojnej interwencji NATO w 1999 roku. Wówczas to blisko połowa z 900 tys. uchodźców kosowskich schroniła się w Albanii, zaś reszta w Macedonii²⁶. Tak dramatyczna sytuacja zmusiła wspólnotę międzynarodową do podjęcia stosownych kroków w celu stworzenia i udostępnienia środków prawnych, gospodarczych i socjalnych, koniecznych do regulacji problemu migracyjnego na Bałkanach Zachodnich. Dzięki Inicjatywie ds. Uchodźców, w dniu 27 czerwca 2001 roku Bośnia i Hercegowina, Chorwacja i Jugosławia podpisały w Brukseli dokument „*Agenda for Regional Action*”, w którym po raz pierwszy postanowiono wspólnie uregulować kwestię przyszłości ponad 1,2 mln uchodźców. Sygnatariusze porozumienia zobowiązali się udzielić powracającej ludności pomocy socjalnej, uregulować sprawę własności ich majątku, zakwaterowania oraz podjąć stosowne decyzje, co do możliwości przyznania im rent. W wyniku tak szerokiej akcji Inicjatywy Regionalnej ds. Uchodźców, w 2001 roku w swoje rodzinne strony powróciło 47 156 Bośniaków, 34 189 Serbów oraz 9587 Chorwatów. Jednocześnie w Bośni i Hercegowinie pozytywnie rozpatrzono 42% (252 tys.) wszystkich złożonych aplikacji, dotyczących zwrotu utraconych nieruchomości i oddania ich prawowitym właścicielom²⁷.

Szczególną rolę w ostatecznej regulacji kwestii uchodźców odegrały Niemcy, które w porównaniu z innymi państwami europejskimi przyjęły na swoim terytorium największą ludność pochodzącą z terenów byłej Jugosławii. W latach 1991–2000 ponad 1 mln uchodźców znalazło schronienie w krajach UE, w tym połowa w samej RFN. Do Niemiec przybyło około 350 tys. osób z Bośni i Hercegowiny i 180 tys. z tzw. Nowej Jugosławii, z czego 80% stanowili uchodźcy z Kosowa²⁸. Kiedy jednak weźmiemy pod uwagę nielegalnych migrantów z krajów bałkańskich, to ogólna liczba osób przybyłych do RFN przekroczy ponad 1 mln. Utrzymanie tej ludności stanowiło ogromny problem dla władz niemieckich. Berlin nie tylko obciążył swój budżet dodatkowymi wydatkami, ale też musiał rozwiązać napięcia i konflikty związane z wrogością społeczeństwa wobec cudzoziemców. Kolejne problemy pojawiły się wraz z kwestią powrotu do Kosowa 170 tys. Albańczyków, którym skończyły się zezwolenia na pobyt czasowy w Niemczech i którzy odmówili opuszczenia terytorium tego kraju, zmuszając w ten sposób władze tego kraju do zastosowania prawa ekstradycji²⁹.

Wybuch konfliktu w Macedonii ponownie wywołał obawy władz niemieckich, co do możliwości napływu na terytorium RFN kolejnej fali uchodźców. Dlatego też Niemieckie Ministerstwo Spraw Zagranicznych dość szybko zareagowało na ten kryzys, finansując do końca 2001 roku pomoc humanitarną w wysokości 2,731 mln DM.

²⁶ E. Cziomer, *Bezpieczeństwo i współpraca na Bałkanach zachodnich u progu XXI wieku*, w: *Raport o Bezpieczeństwie 2000*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2001, s. 131.

²⁷ *Special Co-ordinator of the Stability Pact for South Eastern Europe*, „Newsletter”, nr 13, 4.04.2002, s. 4.

²⁸ E. Cziomer, *Bezpieczeństwo i współpraca na Bałkanach zachodnich...*, s. 131.

²⁹ E. Cziomer, *Niemcy wobec bezpieczeństwa i stabilizacji na Bałkanach...*, s. 233–243.

b) Odbudowa gospodarcza, rozwój i współpraca

Jednym z głównych priorytetów polityki Niemiec na Bałkanach było wspieranie poszczególnych krajów w procesie tworzenia gospodarki wolnorynkowej oraz w odbudowie infrastruktury drogowej, energetycznej i transportowej. Szczególną rolę w pracach *drugiego stołu tematycznego* „Odbudowa gospodarcza, rozwój i współpraca”, odgrywało Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit – BMZ) oraz Ministerstwo Gospodarki i Technologii, które poprzez swoje polityczne i finansowe zaangażowanie stały się wraz z Urzędem Spraw Zagranicznych ważnymi inicjatorami tworzenia i realizacji projektów na Bałkanach Zachodnich. Zgodnie z wypowiedzią ówczesnej minister ds. Gospodarczej Współpracy i Rozwoju – Heidemarie Wiecek-Zeul, bezpieczeństwo i stabilność na Bałkanach mogły być osiągnięte tylko poprzez stworzenie określonych fundamentów dla rozwoju gospodarki. Ministerstwo szczególnie wspierało takie przedsięwzięcia, jak: zaopatrzenie regionów w energię i wodę oraz rozbudowa infrastruktury komunalnej i struktur samorządowych³⁰. Przykładowo w latach 2000–2001 BMZ sfinansowało m.in. następujące projekty:

1. rozbudowa sieci energetycznej pomiędzy Macedonią a Bułgarią – 7,7 mln €;
2. budowa infrastruktury drogowej Kosowo – Czarnogóra – 3,1 mln €;
3. inwestycje gospodarcze – 10,2 mln €;
4. sieć energetyczna Albania – Macedonia – Kosowo – 11,8 mln €;
5. ochrona granicy macedońsko-albańskiej – 5,1 mln €;
6. ochrona środowiska i wspieranie turystyki nad Adriatykiem – 5,1 mln €;
7. budowa mostu na Dunaju pomiędzy Rumunią i Bułgarią – 2,0 mln €;
8. regionalne projekty niemieckich fundacji politycznych – 20,5 mln €;
9. regionalne projekty kształceniowe Niemieckiego Związku Szkół Wyższych – 3,3 mln €;
10. kursy kształceniowe dla dziennikarzy – 0,9 mln €;
11. kursy dla specjalistów w dziedzinie ochrony środowiska – 1,5 mln €;
12. rozbudowa państwowych struktur prawnych – 1,23 mln €;
13. walka z przestępczością – 1,1 mln €³¹.

Dużą zasługą BMZ w realizacji założeń Paktu było też stworzenie możliwości współpracy państw bałkańskich bezpośrednio z gospodarką niemiecką. Rząd niemiecki szczególnie zaktywizował się na płaszczyźnie realizacji projektów mających na celu rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Od zakończenia wojny w Kosowie przedsiębiorstwa, biura i izby handlowe służyły pomocą doradczą i praktyczną firmom z Europy Południowo-Wschodniej. W celu polepszenia kwalifikacji „bałkańskiej” kadry kierowniczej, banki niemieckie oferowały praktyki zawodowe i staże w swoich oddziałach w Niemczech.

³⁰ Rede von Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – Heidemarie Wiecek-Zeul vor dem Deutschen Bundestag am 27. Januar 2000, Stenographischer Bericht, 242 Sitzung, Plenarprotokoll 14/84, Deutscher Bundestag, s. 28–30.

³¹ L. Kreuz, *Stand und Perspektiven des Stabilitätspakts für SOE*, Bonn, 12.02.2002 r., Materiały Ministerstwa Gospodarczej Współpracy i Rozwoju w posiadaniu autora.

W ramach Paktu Stabilności Ministerstwo Gospodarki i Technologii wspierało finansowo inicjatywę OECD o nazwie *Investment Compact*³², której głównym celem było wspomaganie poszczególnych krajów w zakresie prywatyzacji, rozwoju handlu i inwestycji. Ze względu na duży rynek zbytu i uznanie, jakim cieszą się niemieckie towary, rząd RFN postanowił zachęcić swoich przedsiębiorców do inwestowania w tej części Europy. W tym celu, z niemieckich środków przeznaczonych na realizację założeń Paktu, stworzono jesienią 2001 roku specjalny fundusz inwestycyjny, dysponujący 3 mln DM. Wspierał on firmy niemieckie w przygotowaniu i realizacji projektów gospodarczych, jak również w opracowaniu ekspertyz prawnych i opinii na temat warunków inwestycyjnych w tym regionie³³. Z inicjatywy rządu niemieckiego, w dniu 18 stycznia 2002 roku zostało utworzone w Belgradzie przedstawicielstwo Niemieckiej Izby Przemysłowo-Gospodarczej. Głównym celem tej działalności było skłonienie niemieckich firm do inwestowania w regionie oraz nadanie wzajemnym stosunkom gospodarczym nowego impulsu. Tego rodzaju współpraca bilateralna miała przyczynić się do odbudowy i dalszego rozwoju gospodarki Jugosławii. Szczególną rolę w realizacji zadań stojących przed Izbą odgrywał powstały wcześniej Fundusz Inwestycyjny³⁴.

Na początku stycznia 2000 roku, z inicjatywy Bodo Hombacha powołano Doradczą Radę Gospodarczą (Business Advisory Council – BAC³⁵) z siedzibą w Berlinie, której celem było zwiększenie efektywności współpracy RFN z innymi państwami i przedsiębiorstwami w zakresie realizacji różnorodnych projektów. Zajmuje się ona przygotowaniem przetargów dla firm europejskich, które są zainteresowane odbudową i modernizacją krajów EPW. Na czele BAC stali przedstawiciele firm z Niemiec i Francji, dysponujący wysoko wykwalifikowaną kadrą ekonomiczną. Pracowali oni w kilku specjalnych zespołach roboczych, zajmujących się łagodzeniem ograniczeń handlowych, wypracowaniem pakietu inwestycyjnego i zwalczaniem korupcji.

W dniu 27 czerwca 2001 roku Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Jugosławia, Chorwacja, Macedonia oraz Rumunia podpisały Memorandum o Porozumieniu (*Memorandum of Understanding*), w którym to wymienione państwa porozumiały się w sprawie liberalizacji handlu i utworzenia w przyszłości strefy wolnego handlu na obszarze Bałkanów Zachodnich. Ta druga faza Paktu miała dla RFN ogromne znaczenie ze względu na nowe priorytety, jakie zostały określone na rok 2002. Kolejnym wyzwaniem dla Niemiec stała się więc ostateczna realizacja postanowień „*Memorandum of Understanding*”, dotyczących utworzenia na obszarze Bałkanów strefy wolnego handlu do końca 2002 roku. W dniu 22 kwietnia 2002 roku udało się podpisać pierwsze 9 z 21 układów bilateralnych, na mocy których utworzono strefę wolnego handlu między Macedonią i Bośnią-Hercegowiną. W dziedzinie infrastruktury postanowiono skupić się na wzmocnieniu koopera-

³² Zob. *Investment compact for South East Europe*, http://www.investmentcompact.org/pages/0,2987,en_35424885_35425005_1_1_1_1,00.html, 5.02.2008.

³³ *Bundesregierung unterstützt deutsche Unternehmen in Südosteuropa mit Mitteln des Stabilitätspaktes*, Pressemitteilung vom 05.09.2001; *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, www.bmwi.de, 5.04.2002.

³⁴ *Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Dr. Werner Müller bei der Eröffnung der Vertretung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages für Jugoslawien am 18. Januar 2002 in Belgrad*, „Bulletin der Bundesregierung”, nr 3, 18.01.2002, s. 1–2.

³⁵ Zob. *Stability Pact for South Eastern Europe*, <http://www.stabilitypact.org/bac/default.asp>.

cji w zakresie realizacji regionalnego projektu energetycznego. Nadal konieczna była pomoc dla 100 tys. uchodźców, którzy jeszcze nie powrócili do miejsc swojego zamieszkania. Dla RFN szczególne znaczenie miała budowa transgranicznej współpracy w regionie, obejmującej wszelkie dziedziny życia polityczno-gospodarczego.

Niemieckie wsparcie finansowe w zakresie realizacji pomocy humanitarnej koncentrowało się na kwestiach związanych z opieką nad uchodźcami i zabezpieczeniem podstawowych warunków do życia. Jednocześnie, aby zlikwidować techniczne ograniczenia w dopływie energii, w październiku 2001 roku BMZ przeznaczyło dla Jugosławii, w ramach tzw. *pomocy zimowej*, kwotę 10 mln DM. Po upadku rządów Miloševića w październiku 2000 roku, z niemieckiego budżetu wygospodarowano kolejne 50 mln DM, które zostało przeznaczone dla zaspokojenia podstawowych potrzeb społeczeństwa serbskiego (*Soforthilfeprogramm*). Jednocześnie przekazano pomoc materialną w postaci dostaw leków i sprzętu medycznego. W grudniu 2000 roku, dla usprawnienia komunikacji miejskiej Belgradu, rząd federalny podarował władzom tego miasta 32 autobusy³⁶. Po przyjęciu Serbii do Paktu Stabilności (26.10.2000 r.) odbyła się pierwsza międzynarodowa konferencja donatorów, która w całości dotyczyła odbudowy i transformacji gospodarki jugosłowiańskiej. Zadeklarowana pomoc finansowa w wysokości 1,28 mld USD, przeszła wówczas wszystkie oczekiwania. Niemcy ofiarowując 153 mln DM, stały się jednym z największych ofiarodawców³⁷.

Opowiadając się za przeprowadzeniem w Serbii reform gospodarczych, obejmujących sektor finansowy i handlowy, wspierając prywatyzację i restrukturyzację zakładów państwowych oraz dążąc do zmniejszenia bezrobocia w tym państwie, Niemcy stworzyły na początku 2001 roku „Europejski Fundusz dla Serbii”. Unia Europejska wsparła to przedsięwzięcie kwotą 10 mln DM. Podobna suma została przekazana przez rząd Szwajcarii. Natomiast niemiecki udział w funduszu wyniósł 17 mln DM³⁸.

W szczególnym zainteresowaniu Berlina leżało zagadnienie rewitalizacji turystyki na terenie Chorwacji i Czarnogóry, jako istotnego źródła dochodów dla budżetu obu państw. W tym też obszarze dodatkowo finansowane były projekty z dziedziny ochrony środowiska³⁹.

c) Bezpieczeństwo

Obszar działania *trzeciego stołu* w zamierzeniu Fischera dotyczył całościowego i niepodzielnego wymiaru problematyki bezpieczeństwa. Dlatego też zdecydowanie

³⁶ *Pressekonferenz der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidmarie Wiecek-Zeul, und des Sonderkoordinators für den Stabilitätspakt, Bodo Hombach am 24. Januar 2001 in Berlin*, Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, www.bmz.de, 12.04.2002.

³⁷ *Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und Deutschland*, Länderinformationen, Auswärtiges-Amt, www.auswaertiges-amt.de, 14.04.2002.

³⁸ *H. Wiecek-Zeul: Deutschland unterstützt demokratisches Serbien beim Neuanfang*, Pressemitteilung vom 09.03.2001, Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, www.bmz.de, 12.04.2002.

³⁹ *Germany's Contribution to the Stability Pact*, Auswärtiges Amt, Stand 3/2000, dokument w posiadaniu autora.

wykraczał on poza współpracę w ramach tzw. bezpieczeństwa militarnego, obejmującego obecność wojskową jako czynnik stabilizacji danego obszaru, akcję zbierania i magazynowania broni, przeciwdziałanie proliferacji broni, rozminowywania terenu oraz ogólną kontrolę zbrojeń. W konsekwencji dotyczył on również całego katalogu problemów bezpieczeństwa wewnętrznego związanych z reformą prawa, ochroną środowiska, walką z korupcją i zorganizowaną przestępczością oraz rozwiązaniem kwestii migracyjnych i uchodźców⁴⁰. W tym przypadku zaangażowanie Niemiec przejawiało się przede wszystkim w szerokim udziale Bundeswehry w operacjach NATO, UE i ONZ, prowadzonych na terenie Bośni i Hercegowiny, Kosowa i Macedonii. Nie należy jednak pomniejszać znaczenia niemieckich inicjatyw regionalnych, które pozytywnie wpływały na proces stabilizacji na Bałkanach Zachodnich. Władze RFN najintensywniej angażowały się w realizację reformy wymiaru sprawiedliwości oraz w działania zmierzające do zintensyfikowania współpracy policji poszczególnych krajów. W efekcie tych działań, do połowy 2001 roku zostało zakończonych 90% przewidzianych do realizacji projektów. Z inicjatywy Bodo Hombacha, NATO i Bank Światowy stworzyły wspólny program, którego celem było przystosowanie byłych żołnierzy do funkcjonowania na cywilnym rynku pracy.

W ramach inicjatywy niemiecko-chorwackiej, w dniu 7 lipca 2000 roku utworzono Regionalne Centrum Kontroli Zbrojeń (Regional Arms Control and Implementation Assistance Center – RACVIAC) z siedzibą w Rakitje, 10 kilometrów od Zagrzebia. Jako jedna z pierwszych instytucji weryfikacyjnych w tym regionie (Verifikationsorganisation), ma ona się przyczynić do zredukowania nieufności, istniejącej pomiędzy siłami zbrojnymi poszczególnych państw regionu, wzmocnić kooperację struktur bezpieczeństwa w Europie Południowo-Wschodniej oraz pomóc w implementacji międzynarodowych umów dotyczących kontroli zbrojeń. Centrum to, kierowane przez pierwsze lata przez przedstawiciela Niemiec, służy również jako ośrodek szkolenia i dialogu. Jednocześnie RFN zobowiązało się przekazywać co roku na ten cel 2 mln DM⁴¹. Centrum Kontroli Zbrojeń działa zgodnie z prawami określającymi funkcjonowanie misji dyplomatycznych, zawartych w Umowie z Wiednia z 16 kwietnia 1961 roku, dotyczącej stosunków dyplomatycznych⁴². Obecnie centrum poszerzyło swoje zagadnienia o inne kwestie z dziedziny polityki bezpieczeństwa. Niemcy wspierają RACVIAC finansowo oraz podobnie jak inne kraje mają swojego przedstawiciela w Radzie, która w hierarchii tej instytucji zajmuje wysoką pozycję⁴³, mając poniekąd wpływ na jej funkcjonowanie.

⁴⁰ J. Reschke, *Der Stabilitätspakt für Südost-Europa. Der politische Rahmen*, „Der Mittler-Brief. Informationsdienst zur Sicherheitspolitik”, nr 4/4 Quartal 2000, s. 6.

⁴¹ L. Kłasić, *Rüstungskontrollzentrum für Südosteuropa soll Misstrauen abbauen*, w: *Deutsche Welle: Aufbruch in ein gemeinsames Europa. Die Deutsche Welle Stabilitätspakt für Südosteuropa*, Berichte Analysen Interviews, März 2001, s. 94–95.

⁴² *Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Kroatien über die Errichtung des Regionalen Zentrums für die Unterstützung der Verifikation und Durchführung der Rüstungskontrolle, (RACVIAC)*, 8. März 2001, dokument w zbiorach autorki.

⁴³ Rozmowa z Zoranem Šajnović – pełnomocnikiem Ministra Obrony Bośni i Hercegowiny ds. Współpracy Międzynarodowej, Sarajewo 15.04.2008.

5. Niemiecka reforma Paktu. Stanowisko partii opozycyjnych w latach 2000–2002

Niemieckie partie opozycyjne, co prawda ogólnie popierały ideę powołania Paktu Stabilności, jednak wskazywały na potrzebę jego zreformowania. Miało to w ich przekonaniu odbyć się w oparciu o pogłębianą instytucjonalizację lub też tworzenie dodatkowych struktur, mających przyczynić się do stabilizacji regionu. W konsekwencji frakcja FDP, w związku z konfliktem w Macedonii (2001 r.) i potrzebą stworzenia długofalowej strategii rozwoju państw obszaru byłej Jugosławii opracowała projekt uchwały końcowej Bundestagu, mającej być uzupełnieniem wniosku rządowego z 2001 roku, w którym zaprezentowała całościową koncepcję regulacji pokojowych na Bałkanach, ze szczególnym uwzględnieniem roli OBWE. Liberałowie zwrócili się do rządu federalnego z apelem o zainicjowanie w ramach UE i ONZ, a następnie zaangażowanie się w proces stworzenia Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy dla Europy Południowo-Wschodniej. Forum to miałoby zostać stworzone pod patronatem OBWE, przede wszystkim ze względu na jej historyczne uwarunkowania związane kształtowaniem się narodów bałkańskich (szczególnie w kontekście powstania i realizacji procesu KBWE) oraz ze względu na pozostawanie w jej dyspozycji znaczących instrumentów regulowania konfliktów, takich jak: środki budowy zaufania, współpraca regionalna, zarządzanie rozjemcze⁴⁴. Celem inicjatywy, która miała powstać w oparciu o mandat ONZ, miała być stopniowa regulacja problemu ochrony mniejszości narodowych, rozwiązanie kwestii uchodźców, rozbudowa prawno-państwowych struktur poszczególnych krajów, rozbrownienie i kontrola zbrojeń, rozwijanie regionalnych kooperacji w oparciu o wzajemne uznanie granic politycznych i geograficznych. KBWE dla Europy Południowo-Wschodniej miała powstać w ścisłej współpracy z Paktem Stabilności, którego działania zdaniem FDP koncentrowały się wówczas jedynie na socjo-ekonomicznych aspektach stabilizacji regionu⁴⁵. W strategii przewidziano również możliwość udzielenia przez OBWE organizacjom międzynarodowym mandatu w zakresie wspierania operacji „peace-keeping”. W ten sposób partia chciała się przyczynić do wzmocnienia OBWE jako swoistego fundamentu dla ogólnoeuropejskiej struktury bezpieczeństwa, która obok systemu kolektywnej obrony (np. NATO), miała odgrywać główną rolę w prewencyjnym zapobieganiu konfliktom, zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi, długofalowymi misjami oraz operacjami typu peace-keeping⁴⁶. Propozycja ta, która w późniejszym okresie dość często stawała na porządku dziennym obrad Bundestagu, szczególnie w kontekście zaangażowania RFN w Macedonii, została ostatecznie odrzucona w listopadzie 2002 roku i skrytykowana jako pomysł trudny do zrealizowania ze względu na różnorodność interesów w regionie i nierozwiązanie wielu wewnętrznych problemów w poszczególnych państwach.

⁴⁴ Entschließungsantrag zur Beratung des Antrags der Bundesregierung – Drucksachen 14/6830, 14/6835 – *Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem NATO-geführten Einsatz auf mazedonischem Territorium zum Einsammeln und Zerstören der Waffen, die durch die ethnisch albanischen bewaffneten Gruppen freiwillig abgegeben werden*, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/6838, 29.08.2001.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

Tak jak wcześniej wspomniano, mimo ogólnego wspierania polityki stabilizacji Bałkanów, słów krytyki pod adresem Paktu nie szczędziły partie CDU i CSU. Pakt został skrytykowany przez rzecznika ds. polityki zagranicznej grupy krajowej CSU – Christiana Schmidta. Zwracał on uwagę na to, iż w ramach Unii Europejskiej nie ma żadnego konsensusu w sprawie funkcjonowania Paktu i jego politycznego znaczenia. Wyrazem tego był nierównomierny wkład poszczególnych państw europejskich w działalność Paktu Stabilności. Podczas, gdy RFN na pierwsze 4 lata funkcjonowania tej inicjatywy przeznaczyła 1,2 mld DM (600 mln Euro), to przykładowo wkład Francji wyniósł tylko 20 mln Euro⁴⁷. Karl Lamers – rzecznik ds. polityki zagranicznej frakcji parlamentarnej CDU/CSU zwracał uwagę na to, iż Pakt powstał jako inicjatywa konkurencyjna i niekomplementarna w stosunku do unijnych instrumentów stabilizacji Bałkanów Zachodnich, czyli Układów Stowarzyszeniowych i Stabilizacyjnych UE. Negatywnie oceniał on metodę tworzenia trzech różnych „stołów”, które jego zdaniem były nieprzejrzyste i zajmowały się wszystkimi problemami, począwszy od mediów, przez uchodźców i gospodarkę, po bezpieczeństwo⁴⁸. Twierdząc, iż działania Paktu pogłębiają istniejący już chaos organizacyjny i instytucyjny na obszarze byłej Jugosławii, Lamers przedstawił inną koncepcję dla rozwoju EPW. Uważał on, iż jedyną szansą dla stabilizacji regionu jest jego jak najszybsza integracja ze strukturami europejskimi. Sceptycznie odnosił się on do stworzonej w ramach Paktu koncepcji realizacji różnorodnych projektów, uważając je za niewystarczające. Forsował on koncepcję politycznej instytucjonalizacji i organizacji Paktu obliczonych na przekształcenie go w tzw. Południowo-Wschodnią Unię Europejską (Südost-EU), funkcjonującą na wzór właściwej Unii Europejskiej. W jego zamierzeniu miałyby ona:

- tworzyć ramy porządkowe dla państw tego regionu;
- znieść gospodarcze, polityczne i psychologiczne niedostatki wynikające z różnorodnej struktury regionu, stając się jednocześnie instytucją odpowiedzialną za wszystkie pytania regionalnej kooperacji oraz likwidującą podziały graniczne;
- pomóc istniejącym strukturom państwowym w ich dalszym rozwoju;
- stworzyć strefę wolnego handlu i rynek wewnętrzny;
- zajmować się obok współpracy gospodarczej również problematyką bezpieczeństwa wewnętrznego w wymiarze transgranicznym, jak też bezpieczeństwa zewnętrznego (za porozumieniem stron);
- wprowadzić ochronę mniejszości narodowych na płaszczyźnie ponadnarodowej i pomóc w jej implementacji. Wszystkie mniejszości narodowe otrzymałyby swoje przedstawicielstwo w jednej z Komisji Południowo-Wschodniej Unii Europejskiej. W ten sposób miałyby one prawo składania skarg do istniejącego trybunału międzynarodowego albo do utworzonego trybunału przy Südost-EU⁴⁹.

Członkami Południowo-Wschodniej Unii Europejskiej miały zostać państwa byłej Jugosławii oraz Albania, Rumunia, Bułgaria, Węgry i Grecja. Udział tych dwóch ostatnich państw był nieodzowny ze względu na ich położenie w bezpośredniej bliskości re-

⁴⁷ K. Kister, *CSU beklagt Mangel beim Balkan-Pakt*, „Süddeutsche Zeitung”, 29.03.2000.

⁴⁸ K. Lamers, *Reformiert den Balkan – Pakt!*, „Die Welt”, 23.01.2002.

⁴⁹ K. Lamers, P. Hinze, K.-J. Heidrich, *Eine Perspektive für den Balkan – Überlegungen für eine Südost – Europäische Union*, 29. Juni 2001, s. 10–11.

gionu oraz kwestie związane z mniejszościami narodowymi. W tym kontekście oba kraje mogłyby oddziaływać stabilizująco na funkcjonowanie tej nowej organizacji. Przewidziano też możliwość indywidualnego członkostwa w UE. Sama Unia miałaby w tej instytucji objąć tzw. Kooperatywne Przewodnictwo. Oznaczałoby to, iż w sytuacji braku porozumienia jego członków, miałaby ona prawo jednostronnego podjęcia decyzji⁵⁰. W ten sposób powstałby „Euroregion nowej jakości” ze specjalnym statusem w UE, który trwałby do zakończenia jego pełnej integracji z jej strukturami.

Podkreślając niestabilność obszaru Bałkanów, szczególnie w kontekście rozwoju sytuacji w Kosowie, frakcja PDS domagała się wycofania Bundeswehry z tego obszaru oraz utworzenia w ramach ONZ misji niebieskich hełmów (tzw. misji *peace-keeping*), w której udział wzięłyby państwa nie uczestniczące w interwencji NATO w 1995 i 1999 r. Zdaniem polityków tego ugrupowania dopóki Pakt Północnoatlantycki odgrywa dominującą rolę na Bałkanach, dopóty nie będzie możliwa stabilizacja tego regionu⁵¹. Dlatego też jedyne wyjście widziano w zwiększeniu roli ONZ, OBWE i Rady Europy, które nie tylko miały odpowiednie doświadczenia i instrumenty, ale również uchodziły za organizacje neutralne i powszechnie akceptowane. We wniosku frakcji PDS przedstawionym na forum Bundestagu tłumaczono, iż to Karta Narodów Zjednoczonych reguluje zasady i możliwości tworzenia pokoju oraz bezpieczeństwa na świecie, a Sojusz Północnoatlantycki, jako organizacja prowadząca wojnę niezgodnie z prawem międzynarodowym, nie mogła uchodzić za instytucję wiarygodną⁵².

6. Ocena niemieckiego zaangażowania na rzecz Paktu

Pakt Stabilności od początku był narażony na krytykę nie tylko w kontekście wyboru Bodo Hombacha na jego koordynatora, ale również w związku z samą organizacją i funkcjonowaniem tej instytucji. W samej RFN brakowało jednolitego stanowiska, co do koncepcji PSEPW. Mimo iż szczególnie rola w organizacji i realizacji działań Paktu przypadała rządowi federalnemu, to jednak jego sposób działania spotkał się z różną oceną wśród poszczególnych partii opozycyjnych. Ambivalentne stanowisko reprezentowały media, a zróżnicowaną pozycję przedstawiały środowiska naukowe. Również koła gospodarcze selektywnie interesowały się koncepcją Paktu, koncentrując się w zasadzie na realizacji konkretnych projektów inwestycyjnych⁵³. W tym też kontekście rządowi niemieckiemu, jako promotorowi idei Paktu, zależało na tym, aby funkcję koordynatora działań prowadzonych w ramach tej inicjatywy przejął polityk niemiecki. Wybór Bodo Hombacha na to stanowisko został jednak krytycznie przyjęty przez media i opozycję parlamentarną w Niemczech. Zarzucano mu brak kompetencji i skłonność do rozbudowy aparatu biurokratycznego, który utrudniał szybką implementację

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ *Antrag der Fraktion der PDS. Bundeswehreinsätze beenden – Politische Lösungen auf dem Balkan durch UNO und OSZE durchsetzen*, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5964, 09.05.2001.

⁵² Ibidem.

⁵³ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 167–168.

poszczególnych przedsięwzięć. Na łamach prasy niemieckiej można było przeczytać, że „jest to człowiek z dobrą wolą o bezspornych zdolnościach, ale bez doświadczenia i wiedzy na temat Bałkanów. Człowiek nie dysponujący żadnymi środkami finansowymi, które są konieczne do stworzenia stabilizacji w Europie Południowo-Wschodniej”⁵⁴. Miał on poparcie rządu niemieckiego, ale słów krytyki nie szczędziła mu opozycja parlamentarna. Sceptycznie odniosła się ona do pierwszej konferencji finansowej, która miała miejsce w Brukseli w dniach 29–30 marca 2000 roku i która jej zdaniem odbyła się zbyt późno. Wytykano, że zorganizowanie tak ważnego spotkania powinno się odbyć dużo wcześniej, a nie dopiero w 9 miesięcy po utworzeniu Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej. Dodatkowo pozycję B. Hombacha podważały zarzuty dotyczące nadużyć podatkowych, których miał się dopuścić w trakcie budowy swojego domu. Zarzuty te były z jednej strony wykorzystywane przez opozycję, a zwłaszcza CDU/CSU i FDP, do podważenia kompetencji kadrowych rządu federalnego i osobiście G. Schrödera, z drugiej zaś przez samego kanclerza, który znając braki organizacyjne i merytoryczne swojego bezpośredniego współpracownika, chciał pozbyć się go z rządu. W tym też kontekście mówiono o skłonnościach Hombacha do inwestowania w zbiurokratyzowany aparat administracyjny, a nie w rozwój i gospodarkę EPW. Chodziło tutaj o szybkie stworzenie biura Koordynatora Paktu z siedzibą w Brukseli, jak też powołanie do życia Agencji Odbudowy w Salonikach i jej filii w Prisztinie. Słów krytyki nie szczędzono również w związku z organizacją konferencji i seminariów w ramach poszczególnych stołów Paktu, oceniając je jako przedsięwzięcia mało efektywne i pochłaniające wysokie nakłady finansowe⁵⁵.

Sam proces wyboru koordynatora Paktu doprowadził do kontrowersji wśród państw członkowskich UE. Okazało się bowiem, iż kanclerz Niemiec, jako promotor Paktu nie konsultował kandydatury Bodo Hombacha z sojusznikami unijnymi, stawiając ich *de facto* przed faktem dokonanym. Szczególnie rozczarowana była tutaj Austria, licząca na objęcie stanowiska koordynatora Paktu, jak również Grecja i Portugalia, które również rywalizowały ze sobą w tej kwestii. Sytuacja wydawała się na tyle patowa i skomplikowana, że podczas pierwszego głosowania propozycja kanclerza nie uzyskała odpowiedniej większości i dopiero w kolejnej rundzie udało się Niemcom przeforsować kandydaturę Bodo Hombacha⁵⁶.

Nie należy jednak radykalnie pomniejszać znaczenia działalności niemieckiego koordynatora Paktu. Pierwsza konferencja donatorów i sponsorów, która odbyła się w dniach 29–30 marca 2000 roku, wbrew negatywnemu nastawieniu do osoby Hombacha, przyniosła nieoczekiwane duże efekty. Koordynator przedstawił wówczas tzw. Szybki Pakiet Startowy (Quick – Start – Paket), czyli wykaz 244 projektów opiewających na sumę 1,8 miliarda Euro, których realizacja miałaby nastąpić w najbliższych 12 miesiącach. Projekty te dotyczyły wszystkich dziedzin w obrębie *stołów tematycznych* i miały ponadregionalny charakter. Wielkim więc zaskoczeniem okazało się przeznaczenie na ten cel przez państwa, organizacje i instytucje międzynarodowe

⁵⁴ B. Kalnoky, *Prinzip Hoffnung. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa hat noch nicht viel bewirkt*, „Berliner Morgenpost”, 08.02.2000.

⁵⁵ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec...*, s. 169–170.

⁵⁶ M. Raith, *Der rot – grüne Beitrag zur Konfliktregulierung in Südosteuropa...*, s. 238.

około 2,4 mld Euro⁵⁷. Podczas tej pierwszej konferencji donatorów Paktu, Niemcy ze swojego budżetu przeznaczyły na „Quick – Start – Paket” ok. 600 milionów Euro, które miałyby być do roku 2003 wypłacane w rocznych transzach w wysokości 150 mln Euro. Tym samym RFN⁵⁸ stała się drugim po USA największym donatorem w ramach Paktu. Kwota ta nie obejmowała pomocy humanitarnej i świadczeń rzeczowych oraz kosztów koniecznych do utrzymania kontyngentów wojskowych w ramach SFOR i KFOR⁵⁹. W latach 2000–2002 rząd dodatkowo przeznaczył w ramach bilateralnej współpracy gospodarczej 240 mln Euro. Oprócz tego w latach 2000–2003 Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju postanowiło wydać na współpracę bilateralną z poszczególnymi państwami Europy Południowo-Wschodniej 300 mln DM⁶⁰. Łącznie w latach 2000–2006 wydano na ten cel 1,29 mld Euro⁶¹. Już w październiku 2001 roku Hombach w sprawozdaniu ze swojej działalności określił, iż z 244 projektów aż 201 jest już w stadium realizacji. Kolejnym jego osiągnięciem było zorganizowanie w Bukareszcie drugiej regionalnej konferencji donatorów (25–26.10.2001 r.), podczas której zadeklarowano kolejną pomoc finansową w wysokości 3,5 mld Euro, z czego 2,4 mld przeznaczono na realizację projektów infrastrukturalnych. Na konferencji w Bukareszcie Bank Światowy ogłosił, iż od początku powstania Paktu Stabilności, suma pomocy finansowej wszystkich państw, organizacji i instytucji międzynarodowych partycypujących w Pakcie wyniosła 6 mld Euro rocznie⁶².

Ustosunkowując się do krytycznych uwag wyrażanych wobec Hombacha, trzeba pamiętać o nieprzejrzystym usytuowaniu jego stanowiska w mechanizmach decyzyjnych samej Komisji Europejskiej, na które on sam nie miał żadnego wpływu. Jako szef *stołu regionalnego* był on bezpośrednio podporządkowany komisarzowi ds. stosunków

⁵⁷ M.-J. Calic, *Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Eine erste Bilanz*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2001, nr B13–14, s. 15.

⁵⁸ RFN poprzez swoje członkostwo w UE dodatkowo finansuje pomoc dla Bałkanów Zachodnich. Niemcy, jako państwo posiadające największy wkład finansowy do budżetu UE, wspiera finansowo realizowane przez nią programy pomocowe w zakresie odbudowy Europy Południowo-Wschodniej. Od 1991 roku Wspólnoty Europejskie przekazały na ten cel około 50 mld Euro. Natomiast od 1999 roku ponad 25 mld Euro, w tym 6 mld tylko na projekty infrastrukturalne. Większość środków wykorzystano w ramach programu PHARE, związanego ze wspieraniem transformacji w krajach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. Odbudowę gospodarczą regionu finansowano z programu OBNOVA, a dalsze programy związane z polityczną, gospodarczą i socjalną współpracą z UE, zostały realizowane w latach 2000–2006 z funduszy CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization*), na które UE przeznaczyła 4,65 mld Euro; M. Raith, *Der rot – grüne Beitrag zur Konfliktregulierung in Südosteuropa...*, s. 240; A. Wittkowsky, *Membership light Revisited: Für den Abschied von symbolischen EU-Mitgliedschaftsoptionen*, w: H.-J. Axt, CH. Rohloff, *Frieden und Sicherheit in Südosteuropa: EU-Beitritt, Stabilitätspakt und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, München 2001, s. 256–257; *Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa. Unterrichtung durch die Bundesregierung*, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/508, 21.02.2003, s. 3.

⁵⁹ E. Cziomer, *Bezpieczeństwo i współpraca na Bałkanach zachodnich...*, s. 137.

⁶⁰ M. Dülffer, *Deutschland sagt 1,2 Milliarden Mark für den Stabilitätspakt zu*, „Berliner Zeitung”, 28.03.2000.

⁶¹ *Stabilitätspakt für Südosteuropa*, Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Suedosteuropa/Stabilitaetspakt.html#t4>, 22.06.2007

⁶² L. Kreuz, op. cit.

zewnątrznych UE – Chrisowi Pattenowi. Jednocześnie w sposób pośredni podlegał Wysokiemu Przedstawicielowi UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – Javierowi Solanie, jak też ówczesnemu komisarzowi ds. rozszerzenia UE – Güntherowi Verheugenowi⁶³. Poza jego kompetencjami leżały również kwestie związane z realizacją Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, w ramach której szczególnie trudno było osiągnąć kompromis w ważnych sprawach europejskich i bałkańskich. Taką rozbieżność zdań można było zauważyć w kwestii częściowego zniesienia embarga nałożonego na Serbię w okresie rządów Slobodana Miloševića. W konsekwencji trudno jednoznacznie stwierdzić czy i w jakim zakresie naznaczenie Hombacha negatywnie wpływało na sam Pakt oraz koordynację działań w jego ramach.

Od początku swojej działalności Pakt rozczarował państwa regionu bałkańskiego. Docelowa idea realizacji pomocy na wzór Planu Marshalla niewiele miała wspólnego z rzeczywistością, wywołując ostatecznie wśród poszczególnych krajów liczne rozczarowania, związane ze zbyt wielkimi oczekiwaniami i obietnicami. W przeciwieństwie do Planu Marshalla nie stworzono organizacji na wzór OECD, która zajmowałaby się rozdziałem finansów na cały region, a sam Pakt Stabilności był w rzeczywistości jedynie swoistym forum, gdzie państwa i instytucje międzynarodowe o różnorodnym profilu mogły częściowo konsultować się w wybranych kwestiach czy też uzgadniać realizację projektów w EPW. Z powodów organizacyjnych i różnicy stanowisk istniejącej pomiędzy jej członkami, Unia Europejska nie była w stanie przejąć roli przewodniej w ramach Paktu, tak jak uczyniły to Stany Zjednoczone w pierwszych latach po II wojnie światowej⁶⁴.

Dodatkowo RFN zarzucano faworyzację tematyki drugiego stołu i realizację przede wszystkim projektów infrastrukturalnych, przy jednoczesnym zaniedbywaniu kwestii strukturalnych i rozwojowych. Biorąc jednak po uwagę procent środków przeznaczonych w 2000 roku przez Niemcy na realizację poszczególnych przedsięwzięć, zarzuty te wydają się być jednak słuszne. Zgodnie z danymi Urzędu Spraw Zagranicznych Niemcy zaplanowały w 2000 roku na realizację projektów drugiego stołu 55,7% ogółu środków, w tym na same projekty infrastrukturalne 23,3%. Na działania stołu pierwszego przeznaczono 34,7%, natomiast wsparcie stołu trzeciego zamknęło się w 4,7%. Reszta środków miała zostać przeznaczona na projekty pomostowe łączące poszczególne obszary Paktu⁶⁵.

Jednocześnie często dochodziło do praktycznego krzyżowania się lub powielania kompetencji poszczególnych aktorów międzynarodowych. I tak na przykład zarówno UE, USA czy OBWE miały swoich własnych specjalnych wysłanników do Macedonii, natomiast w Kosowie funkcjonowało ponad 400 organizacji międzynarodowych i pozarządowych⁶⁶. Dodatkowo sprawność działania Paktu osłabiał dość często brak obiecanych przez poszczególne państwa środków finansowych oraz deficyt odpowiednich

⁶³ E. Cziomer, *Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej*, w: B. Klich (red.), *Ogniska konfliktów: Balkany, Kaukaz*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2000, s. 23.

⁶⁴ H.-G. Ehrhart, *Wege zu einer neuen Präventionskultur? Der Stabilitätspakt für Südosteuropa*, „Wissenschaft und Frieden” 2001, nr 2, s. 54–55.

⁶⁵ *Germany's Contribution to the Stability Pact*, op. cit.

⁶⁶ H. Brahm, *Der Balkan ist ein teil Europas*, „Die politische Meinung”, nr 382, 09.2001, s. 66.

struktur implementacyjnych, jak słabość aparatu administracyjnego w państwach, którym określona pomoc była przekazywana. Tego typu niedociągnięcia utrudniały realizację faworyzowanej przez Niemcy koncepcji tzw. Szybkich Pakietów Startowych. Sytuację tą pogłębiły problemy związane z koordynacją działań między przedstawicielami Paktu a donatorami, bowiem nie wszystkie państwa i organizacje były w stanie pogodzić się z faktem, iż część środków przez nich udostępnianych pozostaje poza ich realną kontrolą⁶⁷.

Istotnym problemem przy implementacji założeń Paktu było postrzeganie go przede wszystkim w kategoriach narodowościowych, a więc jako projektu niemieckiego. W tym kontekście mówiono o realizacji własnych, bilateralnych interesów przez państwa finansujące poszczególne inwestycje, o których w większości wypadków decydowały przesłanki związane z prestiżem lub wewnątrzpolitycznymi uwarunkowaniami, a nie rzeczywiste potrzeby państw – biorców⁶⁸. W praktyce finansowe i personalne zaangażowanie Berlina doprowadziło do zdystansowania się wielu krajów europejskich wobec całej koncepcji Paktu. Duży wpływ na tego rodzaju sytuację miało sceptyczne stanowisko Komisji Europejskiej, która w tej instytucji widziała swego rodzaju projekt konkurencyjny w stosunku do programów realizowanych przez nią w Europie Południowo-Wschodniej (EPW). Z tego też powodu, na krótko przed zakończeniem kadencji Bodo Hombacha, władze niemieckie obawiały się pełnego zawieszenia działalności Paktu lub pomniejszenia jego znaczenia z chwilą zmiany na stanowisku jego koordynatora. W rok po jego powstaniu, w ramach Komisji Europejskiej nasiliły się bowiem próby jego likwidacji. Tego typu działania związane były z faktem zakończenia kadencji Hombacha, rozumianym tym samym jako zakończenie projektu niemieckiego⁶⁹. Podważanie dalszej zasadności funkcjonowania Paktu, w związku ze zmianami kadrowymi, nie najlepiej wpływało na zaufanie do tej instytucji potencjalnych donatorów oraz na stworzenie stałych mechanizmów regulujących zasady współpracy między poszczególnymi państwami finansującymi jego działalność. Wielu zagranicznych ekspertów krytykowało również jego niezależność od struktur unijnych, twierdząc, iż wkomponowanie go w proces stabilizacji realizowany przez UE na Bałkanach miałyby większe szanse na przywrócenie trwałego pokoju w tym regionie. Niemcy sprzeciwiły się temu podejściu, tłumacząc konieczność utrzymania jego niezależności względami finansowymi. Jeden z polityków rządu SPD/Sojusz 90/Zieloni na tego rodzaju słowa krytyki odpowiedział, iż w rzeczywistości celowo uniknięto włączenia Paktu do struktur Unii, gdyż tego rodzaju krok utrudniłby uzyskanie pomocy finansowej od międzynarodowych donatorów⁷⁰.

Zaangażowanie Niemiec w realizację działań Paktu nie uległo jednak zmianie po objęciu z końcem 2001 roku urzędu koordynatora przez byłego austriackiego wicekanclerza Erharda Buska. Niemiecki Urząd Spraw Zagranicznych nadal poświęcał

⁶⁷ M.-J. Calic, *Welche Zukunft für den Stabilitätspakt?*, SWP-Studie 3, Berlin 2003, s. 14.

⁶⁸ Ibidem, s. 14–15.

⁶⁹ W. Behrens, *Wirtschaftlicher Wiederaufbau im Rahmen des Stabilitätspaktes durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, w: R. Biermann (Hrsg.), *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan*, op. cit., s. 136.

⁷⁰ M. Raith, *Der rot – grüne Beitrag zur Konfliktregulierung in Südosteuropa...*, s. 247.

dużo uwagi stabilizacji Bałkanów, co zaowocowało powstaniem Specjalnego Sztabu dla Europy Południowo-Wschodniej kierowanego przez Johannes Haindla. Powołano też specjalnego przedstawiciela ds. Paktu – Cyrusa Liserole. W ramach niemieckiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych funkcjonowało tzw. forum bałkańskie, które miało służyć zacieśnieniu współpracy niemieckich urzędów z przedstawicielami nauki oraz instytucjami typu Thinks Tanks⁷¹. W Ministerstwie Współpracy utworzono stanowisko Specjalnego Przedstawiciela ds. Europy Południowo-Wschodniej, natomiast w Ministerstwie Gospodarki i Technologii powstało Koło Robocze Europy Południowo-Wschodniej. W jego ramach współdziałali wszyscy najważniejsi przedsiębiorcy i związki zawodowe. Uważano bowiem, iż niemieckie przedsiębiorstwa mogą odegrać szczególną rolę w procesie budowy tzw. pokojowego i obywatelskiego społeczeństwa w wymiarze ekonomicznym oraz powiązania gospodarek narodowych z gospodarkami państw zachodnich⁷². Jeśli chodzi o sam Pakt, to szukano dla niego dalszych podstaw istnienia, bowiem pojawiły się inne instrumenty służące zbliżeniu regionu z UE, takie jak proces SAP i SAA.

7. Idea Procesu Stabilizacji i Stowarzyszania Unii Europejskiej (SAP)⁷³

Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na forsowanie przez RFN Paktu Stabilności i jednocześnie członkostwa państw byłej Jugosławii w strukturach unijnych było niejasne stanowisko samej UE, co do przyszłości jej poszerzenia. W okresie tworzenia Paktu, Bruksela sama zastanawiała się nad swoją przyszłością, a koncepcje dotyczące stabilizacji państw obszaru byłej Jugosławii i Albanii były niejasne i nieuporządkowane. Europejscy politycy zadawali sobie pytania, co do zakresu dotychczasowych rozmów akcesyjnych z krajami Europy Środkowo-Wschodniej, ich tempa i samej możliwości poszerzenia UE. Pojawiały się głosy, iż najpierw należy zakończyć jeden etap rozszerzenia, następnie określić granice Wspólnoty, a dopiero później ewentualnie otworzyć się przed krajami Europy Południowo-Wschodniej. Obawiano się bowiem, iż wraz z geograficznym poszerzeniem, dojdzie do zatracenia zdolności działania oraz spadku znaczenia struktur unijnych. Dodatkowym problemem były możliwości budżetowe Unii oraz brak konsensusu, co do finansowania projektów na Bałkanach, pomiędzy Komisją UE, popierającą zwiększenie środków na odbudowę i projekty w regionie, a ministrami finansów poszczególnych państw, nie zgadzających się na realizację postulatów Komisji kosztem innych dziedzin. Kolejny dylemat był związany z samym obszarem Bałkanów Zachodnich i dotyczył sytuacji polityczno-społecznej w takich państwach, jak Bośnia i Hercegowina, Serbia czy Albania, które ze względu na swoje zacofanie dalekie były od rzeczywistego członkostwa w UE. Obawiano się tworzenia

⁷¹ Ibidem, s. 239.

⁷² R. Lucas, *Mitwirkung des Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie beim Stabilisierungsprozess in Südosteuropa*, w: R. Biermann (Hrsg.), *Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan*, op. cit., s. 115.

⁷³ Szerzej: M.-J. Calic, *Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Prüfstand. Empfehlungen für die Weiterentwicklung europäischer Balkanpolitik*, SWP-Studie 33, Berlin 2004.

poszczególnym krajom nierealistycznych nadziei, które doprowadziłyby do wielkich rozczarowań lub też zintegrowania „bałkańskiej Puszki Pandory ze stabilną Europą Zachodnią”⁷⁴. Dlatego też Unia bardzo krytycznie odniosła się w 1999 roku do wstępnej wersji Planu Fischera, który nie uwzględniając konieczności osiągnięcia kryteriów kopenhaskich mówił o członkostwie państw byłej Jugosławii w strukturach Wspólnot Europejskich. Dopiero podczas szczytu Rady Europejskiej w Feira (czerwiec 2000 r.), a potem szczytu bałkańskiego w Zagrzebiu w dniu 24 listopada 2000 roku, jasno stwierdzono, iż wszystkie państwa obszaru byłej Jugosławii oraz Albania są potencjalnymi kandydatami do członkostwa w Unii. W tym też kontekście po wielu kłótniach na linii Parlament Europejski – rządy państw członkowskich, dotyczących budżetu poszczególnych krajów, udało się wypracować kompromis, co do wysokości środków przeznaczonych na finansowanie projektów w tym regionie. Postanowiono, iż w ramach programu CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Demokratization and Stabilization) na odbudowę regionu do 2006 roku przeznaczone zostanie 4,65 mld Euro⁷⁵.

Od swojego powstania Pakt Stabilności był obciążony balastem strukturalnej rywalizacji z Komisją Europejską. Obydwie instytucje dążyły do europeizacji i demokratyzacji Bałkanów Zachodnich. Zgodnie z koncepcją niemiecką Pakt Stabilności jako pierwszy otwierał perspektywę przyszłego członkostwa w strukturach unijnych, jeszcze dużo wcześniej zanim państwa te zostały uznane za potencjalnych kandydatów. Poprzez stworzenie Paktu rząd w Berlinie dążył zatem do szybkiej europeizacji regionu, rozumianej jako proces integracji ze strukturami europejskimi. Komisja Europejska przez długi okres nie miała sprecyzowanej koncepcji stabilizacji regionu. W trakcie procesu tworzenia Paktu w 1999 roku, Wspólnoty Europejskie przedstawiły nowy program nastawiony na finansowe wsparcie państw bałkańskich w celu przeprowadzenia konkretnych reform wewnętrznych, koniecznych do rozpoczęcia w przyszłości rozmów na temat ich członkostwa. Miało to nastąpić w ramach tzw. Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia (SAP), którego koncepcja została przedstawiona w maju 1999 r. Jego uwieńczeniem miało być podpisanie przez państwa regionu tzw. Układów Stabilizacyjnych i Stowarzyszeniowych (SAA). SAP ostatecznie wszedł w życie na wspomnianym wcześniej szczycie w Zagrzebiu w listopadzie 2000 roku. Swoim zakresem obejmował on Chorwację, Bośnię i Hercegowinę, Macedonię, Serbię i Czarnogórę oraz Albanię. Jego celem jest stopniowe zbliżanie tych państw do członkostwa w UE, poprzez odpowiednie zachęcanie i wspieranie reform wewnętrznych. W ten sposób Bruksela, która od samego początku angażowała się na Bałkanach gospodarczo i humanitarnie, wykształciła paralelnie do idei Paktu inną formę współpracy politycznej pomiędzy Unią a państwami byłej Jugosławii i Albanii. Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia dawał możliwość stowarzyszenia z UE w celu osiągnięcia przyszłej integracji z jej strukturami. Centralnym instrumentem tego procesu miały być wspomniane Układy i Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu. Są one podpisywane w momencie, kiedy dane państwo przeprowadziło odpowiednie reformy polityczne i gospodarcze zgodne z kry-

⁷⁴ R. Biermann, *Die europäische Perspektive für den westlichen Balkan*, op. cit., s. 927–928.

⁷⁵ *EU/Balkangipfel. Die Ergebnisse des EU-Balkangipfels im Überblick*, DPA-Meldung, z 24.11.2000.

teriami kopenhaskimi⁷⁶. Kolejnym etapem jest ich ratyfikacja, a następnie wejście w życie.

Po podpisaniu SAA, Unia przewiduje kilkuletni okres implementacji, podczas którego państwa objęte tymi układami będą musiały przeprowadzić szereg działań przygotowujących je do członkostwa. Należą do nich:

- rozpoczęcie politycznego dialogu na płaszczyźnie regionalnej;
- zobowiązanie się do regionalnej kooperacji, włącznie ze stworzeniem strefy wolnego handlu z innymi państwami SAA;
- asymetryczna rozbudowa strefy wolnego handlu z UE w zakresie produktów rolniczych i przemysłowych;
- regulacja wolnego przepływu pracowników, kapitału i usług;
- przyjęcie części prawnej *Acquis communautaire*;
- kooperacja w dziedzinie polityki wewnętrznej i sprawiedliwości ze szczególnym uwzględnieniem rozbudowy struktur państwa prawa i ochrony granic zewnętrznych;
- kompleksowa współpraca w obszarze gospodarki, finansów, przemysłu, inwestycji, rolnictwa, energii, komunikacji i turystyki;
- porozumienie w sprawie finansowej współpracy w ramach programu unijnego – CARDS⁷⁷.

Dopiero po okresie implementacji dane państwo może złożyć wniosek o przyjęcie w poczet członków Wspólnot. Taki dokument jest opiniowany przez Komisję Europejską i przekazywany Radzie Europejskiej, która podejmuje decyzję dotyczącą statusu kandydata. Pozytywne zaopiniowanie pozwala na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych.

Podczas drugiego szczytu Unia Europejska – państwa Bałkanów Zachodnich, który miał miejsce 21 czerwca 2003 roku w Salonikach, potwierdzono wkład Paktu w proces rozszerzenia UE oraz jeszcze raz przypomniano o szansie integracji państw bałkańskich z jej strukturami, pod warunkiem spełnienia kryteriów kopenhaskich. W tym też kontekście WE zapewniły, iż przygotowanie państw bałkańskich do integracji ze strukturami europejskimi stanowi priorytet Brukseli, a zjednoczenie Europy nie będzie kompletne, jeśli kraje te nie przyłączą się do Wspólnoty. W dokumencie „Agenda z Salonik” określono sposoby i środki intensyfikacji Procesu Stabilizacyjnego i Stowarzyszeniowego oraz listę zadań, stojących przed UE i krajami Bałkanów Zachodnich w kontekście przyszłego ich członkostwa, zgodnie z zasadą warunkowości.

RFN pozytywnie przyjęła decyzję o wsparciu przez UE dalszych działań na rzecz poprawy sytuacji polityczno-ekonomicznej państw bałkańskich i potwierdziła swoją dalszą aktywną politykę na rzecz wspierania procesu zbliżenia regionu ze strukturami europejskimi w ramach SAP i Paktu. Niemcy opowiedziały się jednak za niewyznaczaniem w Salonikach terminu przyjęcia poszczególnych państw do struktur europejskich, tłumacząc to tym, iż każdy z tych krajów jest traktowany osobno i sam jest

⁷⁶ E. Pietraś, *Unia Europejska wobec niepodległości Kosowa*, Biuletyn, nr 11/07, 01.03.2007, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.

⁷⁷ H. Kramer, *Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen: EU-Politik zwischen regionaler Ordnungsbildung und europäischer Integration*, w: H.-J. Axt, CH. Rohloff, *Frieden und Sicherheit in Südosteuropa: EU-Beitritt, Stabilitätspakt und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, München 2001, s. 239.

odpowiedzialny za tempo zbliżenia ze Wspólnotami, które wyznaczyły im jasne zasady i warunki w ramach procesu SAP⁷⁸. Podczas spotkania w Salonikach sam Pakt został uznany za centralny polityczny instrument stymulowania rozwoju regionalnej współpracy na Bałkanach oraz przypisano mu funkcję uzupełniającą względem procesów realizowanych przez Wspólnoty Europejskie⁷⁹.

Spotkanie w Salonikach w dużej mierze rozczarowało jednak państwa regionu. Po wszechnie oczekiwano, iż kraje te otrzymają status kandydata oraz że zostanie ustalony dokładny termin ich członkostwa. Tymczasem po szczycie Unii – Bałkany Zachodnie, wraz ze zbliżającym się przystąpieniem do Wspólnot państw Europy Środkowo-Wschodniej (1 maja 2004 r.), zaczęto zauważać w Brukseli pewne zmęczenie procesem rozszerzenia, co oczywiście miało bezpośredni wpływ na stanowisko UE wobec Bałkanów. Zdawano sobie sprawę, iż proces ten jest długotrwały i może potrwać nawet do 20 lat, doprowadzając tym samym do spotęgowania rozczarowania wśród władz i społeczeństw poszczególnych państw EPW, spowolnienia reform oraz rozwoju zorganizowanej przestępczości i korupcji⁸⁰. Niemcy jednak konsekwentnie opowiadały się za dalszym zbliżaniem tego regionu do UE, wraz ze stworzeniem konkretnych perspektyw⁸¹.

Kiedy w 2005 roku społeczeństwa Francji i Holandii odrzuciły w referendum Traktat Konstytucyjny, w Brukseli coraz częściej pojawiały się głosy dotyczące konieczności przesunięcia terminu ewentualnego przyjęcia do Unii kolejnych państw. Sytuację tą komplikował dodatkowo brak konkretnego planu dalszego jej rozszerzania. Dodatkowo z kręgów dyplomacji europejskiej wysyłane były sprzeczne sygnały, co do perspektyw tego procesu. Między innymi wiceprezydent Komisji Europejskiej – Günter Verheugen stwierdził, iż nie można czynić żadnemu państwu obietnic, wykraczających poza założenia dotychczasowej polityki, a oprócz pełnego członkostwa w UE jest też wiele innych możliwości uzyskania politycznej i gospodarczej stabilności w Europie⁸². W podobnym tonie wypowiedziała się ówczesna kandydatka na kanclerza RFN – Angela Merkel. Te sceptyczne reakcje nie pozostały bez wpływu na sytuację w regionie Bałkanów Zachodnich. Niepewność UE doprowadziła do aktywacji nacjonalistycznych haseł oraz ponownego zwrócenia się w kierunku USA jako czynnika politycznego nacisku na Unię. Przykładowo w Chorwacji, która uważana była za państwo najbardziej posunięte w integracji z UE, coraz głośniej mówiono o potrzebie nawiązania silniejszego sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi, dzięki którym na początku lat 90. udało

⁷⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Siegfried Helias, Dr. Christian Ruck, Dr. Friedbert Pflüger, weiterer Abgeordneten und der Fraktion der CDU/CSU-Drucksache 15/1615 – *Zukunftsorientierte Entwicklung auf der Westbalkan – Region*, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1779, 20.10.2003, s. 2.

⁷⁹ Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2003. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2464, 06.02.2004, s. 2.

⁸⁰ F.-L. Altmann, *EU und Westlicher Balkan*, op. cit., s. 5–7.

⁸¹ Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu der Abgabe einer Erklärung durch die Bundesregierung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Thessaloniki am 20./21. Juni 2003, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1213, 25. 06. 2003.

⁸² D. Reljić, *Der Westbalkan ohne Zukunftsplan. Die EU-Erweiterungsdebatte gefährdet die Stabilität im schwächsten Teil Europas*, SWP-Aktuell 30, Berlin 2005, s. 1.

się Zagrzebowi zrealizować swoje cele w wojnie z Serbami. Jedynie rządy w Berlinie i w Wiedniu, jak również Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej ds. WPZiB – Javier Solana oraz prezydent Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju – Jean Lemierre, podkreślali, iż niepewność założeń polityki Brukseli wobec państw Bałkanów Zachodnich, doprowadzi w tych krajach do zaniechania dalszych reform i zaprzepaszczenia dotychczasowych osiągnięć⁸³.

8. Korelacje pomiędzy Procesem Stabilizacji i Stowarzyszenia Unii Europejskiej (SAP) a Paktem Stabilności. Stanowisko RFN

Pakt Stabilności, jako projekt – dziecko Republiki Federalnej Niemiec, podczas kilku lat swojego istnienia ulegał pod niemieckim wpływem pewnym zmianom. Przeobrażenia dotyczyły głównie stosunku tej instytucji do Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia UE. Nie ma bowiem wątpliwości, iż wraz ze zwiększeniem znaczenia SAP, na swojej wartości tracił sam Pakt. Im bardziej państwa Bałkanów Zachodnich angażowały się w ten proces, umożliwiający im osiągnięcie głównego celu, jakim było zbliżenie z UE, tym mniej atrakcyjny stawał się dla nich sam Pakt. Sytuacja ta wymusiła zmianę funkcjonowania tej instytucji. W pierwszej fazie Niemcom zależało przede wszystkim na ukształtowaniu pewnego procesu politycznego, który w formie instytucjonalnej mógłby funkcjonować na wzór KBWE/OBWE oraz na szybkiej realizacji projektów w ramach „Quick Start Paket”, jak również uruchomienia współpracy ponadgranicznej we wszystkich obszarach⁸⁴. Jednak już w drugiej fazie, która rozpoczęła się w dniu 1 stycznia 2002 roku, z chwilą objęcia stanowiska Specjalnego Koordynatora przez Erharda Buska, Berlin musiał na nowo określić rolę tej instytucji. Obawiając się zmniejszenia znaczenia Paktu oraz utraty nad nim kontroli, Niemcy coraz bardziej opowiadały się za zazenieniem Paktu z procesem SAP oraz środkami CARDS. W ten sposób uznano za celową realizację poszczególnych projektów w bezpośredniej współpracy z Radą Europejską, na co zapewne miała wpływ sama polityka prowadzona przez Buska, który w przeciwieństwie do Bodo Hombacha wspierał koncepcję ścisłych relacji i współpracy z Komisją Europejską. I tak w dniu 19 listopada 2001 roku rząd niemiecki brał czynny udział w spotkaniu Rady Europejskiej, mającej na celu zebranie propozycji i uzgodnienie sposobu finansowania poszczególnych projektów na Bałkanach⁸⁵. W 2002 roku, pod wpływem RFN, Rada Europejska zwróciła się do Erharda Buska o stworzenie listy priorytetów, na których miałyby się skoncentrować w przyszłości prace poszczególnych stołów Paktu. Innowacje te z jednej strony mogły przyczynić się

⁸³ Ibidem, s. 2.

⁸⁴ *Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/508, 21.02.2003, s. 3.*

⁸⁵ *Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um ein Rahmenkonzept für die Stabilisierung Mazedoniens und um eine politische und ökonomische Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und Südosteuropa. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7891, 10.12.2001, s. 2.*

do zjednoczenia sił i przyspieszenia realizacji zadań w poszczególnych dziedzinach, a z drugiej umożliwić RFN dalsze wpływanie na działania Paktu przez powiązanie go z UE. I tak przykładowo do głównych priorytetów na rok 2002 zaliczono współpracę ponadregionalną w następujących obszarach: powrót uchodźców, stworzenie strefy wolnego handlu w EPW i wzmocnienie dialogu międzyetnicznego⁸⁶.

Podkreślając znaczenie Paktu w procesie stabilizacji regionu, niemiecki rząd federalny od początku był zwolennikiem stworzenia i zacieśnienia w jego ramach konkretnej współpracy regionalnej, co w rzeczywistości różniło tę ideę od założeń procesu SAP. Pod pretekstem koordynacji działań w zakresie współpracy regionalnej, RFN przez okres 2001 roku nadal szukała argumentów za dalszym istnieniem Paktu. W związku z tym w drugiej fazie jego funkcjonowania władze niemieckie wyszły z inicjatywą stworzenia w jego ramach Subregionalnego Procesu Politycznego. Docelowo szczególna rola miałaby przypaść SEECP, natomiast UE przejęłaby w nim rolę tzw. moderatora. Proces ten, jako forma gremium konsultacyjno-negocjacyjnego realizowanego na najwyższym szczeblu, miał się ograniczyć do terenu Kosowa oraz państw ościennych, z jednoczesną możliwością poszerzenia go w przyszłości o inne kraje⁸⁷. Sama działalność Paktu Stabilności docelowo przyjąłaby formę „czasowego pomostu” pomiędzy post konfliktowym okresem budowy pokoju a ostateczną integracją regionu ze strukturami euroatlantyckimi. Duże znaczenie dla RFN miało włączenie w prace Paktu organizacji SEECP. W założeniu inicjatywa Subregionalnego Politycznego Procesu opierała się na zasadach: stabilności regionalnej, rezygnacji z użycia siły, prawa do samookreślenia przy jednoczesnym pełnym uznaniu granic, tworzenia państwa prawa, regionalnej odpowiedzialności w dziedzinie gospodarki⁸⁸.

Ostatecznym celem Procesu Politycznego miało być wynegocjowanie i podpisanie porozumienia. Rozmowy te w pierwszej fazie koncentrowałyby się na praktycznych kwestiach, dotyczących określenia wspólnych interesów oraz stworzeniu bilateralnej, multilateralnej i ponadregionalnej sieci powiązań w zakresie wzajemnej współpracy związanej z tematyką zwalczania przestępczości, zapotrzebowania energetycznego, współpracy w dziedzinie gospodarki i infrastruktury. Dzięki temu granice stałyby się bardziej otwarte, a mniejszości narodowe mogłyby uzyskać bezpośrednią możliwość pielęgnacji i budowy kontaktów z grupami etnicznymi w innych państwach. Inne rozmowy miały obejmować m.in.: ochronę praw mniejszości, walkę ze zorganizowaną przestępczością, transgraniczną współpracę komunalną, gospodarczą i infrastrukturalną. W drugiej fazie Procesu postanowiono, na bazie już wytworzonego zaufania, omówić i zbadać kompleksowe pytania natury *stricte* politycznej. Same stoły Paktu podczas negocjacji i realizacji postanowień pełniłyby rolę wspierająco-uzupełniającą⁸⁹.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ M. Schaefer, *Zum 50-jährigen Bestehen der Südosteuropa-Gesellschaft. Neue Herausforderungen für die deutsche Außenpolitik in Südosteuropa*, „Südosteuropa, Mitteilungen” 2002, nr 2, s. 23.

⁸⁸ *Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um ein Rahmenkonzept für die Stabilisierung Mazedoniens und um eine politische und ökonomische Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und Südosteuropa. Unterrichtung durch die Bundesregierung*, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7891, 10.12.2001, s. 3.

⁸⁹ Ibidem.

Umowa koalicyjna z 2002 roku potwierdziła rolę i równe traktowanie zarówno koncepcji Paktu, jak i SAP. Rząd SPD/Sojusz 90/Zieloni podkreślił w niej, iż celem europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest dalsza polityczna, gospodarcza i społeczna stabilizacja EPW, mająca w ostateczności przyczynić się do zapewnienia długotrwałego pokoju i bezpieczeństwa regionie. W związku z tym udostępnienie odpowiednich środków finansowo-politycznych zostało potraktowane jako inwestycja w przyszłość tej części Europy oraz samej UE. Na początku nowej kadencji w 2002 roku, Bundestag przyjął wspólny wniosek SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU/CSU i FDP wzywający rząd do corocznego składania sprawozdania na temat rozwoju procesu stabilizacji EPW, włącznie z uwzględnieniem SAP. W sprawozdaniu z 2003 roku władze niemieckie, uznając czołową rolę UE na Bałkanach Zachodnich, wymieniły SAP oraz zasadę warunkowości Unii, jako podstawę realistycznej integracji tych krajów ze Wspólnotami. Jednocześnie implementacja SAP uznana została za najlepsze przygotowanie do członkostwa. Otwarcie zaznaczono, iż wraz z coraz większym zaangażowaniem w ten proces, zmienia się rola Paktu Stabilności. Miało to zapewne związek z rosnącym zmęczeniem najważniejszych donatorów i ich groźbą radykalnego ograniczenia finansowej i personalnej pomocy, na przykład w związku ze stopniowym wycofywaniem się USA z tej części kontynentu. Zwrócono również uwagę na fakt zwiększającej się odpowiedzialności Brukseli za procesy zachodzące na Bałkanach, nie tylko w kontekście rozwijania procesu SAP, ale również przejmowania cywilnych i wojskowych misji międzynarodowych w poszczególnych państwach regionu. Tym samym malało znaczenie Paktu Stabilności dla państw bałkańskich, które dalszy swój rozwój wiązały z członkostwem w UE. Aby jednak podkreślić dalsze wsparcie dla Paktu w czerwcu 2003 roku partie koalicyjne oraz FDP opowiedziały się w swoim wniosku za kontynuacją działań na rzecz stabilizacji EPW w oparciu o jego ramy instytucjonalne. Apelowano przy tym, aby Niemcy przyjęły od Unii rolę inicjatora i promotora przyszłego członkostwa państw Bałkanów Zachodnich w strukturach europejskich⁹⁰.

W powyższym kontekście istniała potrzeba jasnego sprecyzowania dalszej roli Paktu, a przede wszystkim określenie jego funkcji i obszaru działań, jako instytucji funkcjonującej obok SAP. Ponieważ SAP zajmował się współpracą bilateralną, a współpraca regionalna była w nim uwzględniana tylko w niewielkim stopniu, właśnie w zacieśnianiu współpracy regionalnej Berlin znalazł dalszy cel istnienia tej powstałej w 1999 roku niemieckiej inicjatywy⁹¹. Aby mieć wpływ na działania Paktu i SAP coraz mocniej podkreślano konieczność zazębnienia się obu instrumentów politycznych. Pierwszym krokiem w tym kierunku miało być przygotowanie przez koordynatora Paktu do czerwca 2003 roku sprawozdania, dotyczącego możliwości polepszenia wzajemnej komplementarności. Przygotowanie takiego sprawozdania zleciła Erhardowi Buskowi na

⁹⁰ *Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu der Abgabe einer Erklärung durch die Bundesregierung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Thessaloniki am 20./21. Juni 2003*, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1213, 25. 06. 2003.

⁹¹ *Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa. Unterrichtung durch die Bundesregierung*, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/508, 21.02.2003, s. 3–4.

wniosek RFN, Rada Europejska⁹². W ramach Paktu punkt ciężkości przesunięto z działań na rzecz odbudowy regionu, w kierunku kształtowania samonośnych struktur demokratycznego państwa prawa oraz rozwoju społeczno-ekonomicznego. Jednocześnie programy pomocowe UE miały zdaniem rządu niemieckiego zostać przeznaczone na polepszenie funkcjonowania struktur gospodarczych oraz poszczególnych gospodarek narodowych, tak aby w przyszłości na obszarze EPW powstała Wspólna Przestrzeń Gospodarcza. W Pakcie widziano przede wszystkim szansę na zwiększenie ponadgranicznej współpracy na różnych płaszczyznach, polepszenie koordynacji działań zmierzających do zapewnienia szerokiego bezpieczeństwa, skuteczne zwalczanie zorganizowanej przestępczości i korupcji oraz szansę na kontynuację działań w zakresie kontroli zbrojeń i budowy środków zaufania⁹³.

W przekonaniu rządu niemieckiego SAP z czasem stał się więc ważnym motorem i katalizatorem reform wewnętrznych na obszarze EPW. Jego zasada warunkowości była szczególnie ceniona i wspierana przez władze federalne w procesie tworzenia regionalnej współpracy w ramach Paktu Stabilności. Sam Pakt w kilka lat po jego powstaniu stał się instytucją wspierającą SAP, a nie odwrotnie, jak to widziały w 1999 roku Niemcy. Stwierdzono wówczas, iż „Pakt Stabilności jest w swojej istocie politycznym procesem, który tworzy komplementarny instrument polityczny dla Procesu Stabilizacji i Stowarzyszania UE. Jego punkt ciężkości leży we wsparciu współpracy regionalnej”⁹⁴. O tym stopniowym dopasowywaniu się polityki RFN do nowych wyzwań i akceptowaniu zwiększonej roli SAP, świadczy też kolejność uwzględniania tych dwóch instrumentów politycznych w tzw. corocznych sprawozdaniach rządu dotyczących rozwoju sytuacji na terenie EPW. O ile jeszcze w 2001 roku na pierwszym miejscu pod względem oceny przydatności, jako instrumentu politycznego działającego na rzecz stabilizacji tego regionu, wymieniano Pakt Stabilności, o tyle od 2002 roku sytuacja ta uległa zmianie, w konsekwencji czego za dominujący mechanizm uznano SAP.

Oczywiście w kontekście zwiększonej roli SAP nie należy marginalizować działań Paktu. Koordynacja wszystkich jego inicjatyw i projektów stała się wielkim wyzwaniem nie tylko dla krajów otrzymujących pomoc, ale też dla państw ją ofiarujących. To właśnie Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej, jako katalizator reform, poprzez popieranie regionalnej kooperacji, stworzenie strefy wolnego handlu oraz ponadgranicznej współpracy przy odbudowie infrastruktury czy zwalczania zorganizowanej przestępczości, w znacznym stopniu przyczynił się do zbliżenia państw tego regionu do struktur europejskich, co ostatecznie zostało skonkretyzowane w ramach SAP⁹⁵. Natomiast sam SAP tylko w niewielkim stopniu zajmował się powyższą tematyką. Powstanie i realizacja Paktu, jako jedynej całościowej koncepcji dla EPW, uwa-

⁹² Ibidem, s. 1–3.

⁹³ Ibidem, s. 4.

⁹⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Steinhilber, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/1481 – *Zukunft des Stabilitätspaktes für Südosteuropa – Diskussion um neue Kriterien der EU-Erweiterungspolitik und EU-Integrationszusage an die Staaten des westlichen Balkans*, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1708, 01.06.2006, s. 3.

⁹⁵ Ibidem, s. 2.

żane jest za drugi, po planie pokojowym dla Kosowa, sukces prezydencji niemieckiej w UE sprawowanej w 1999 r. Wynika to z faktu, iż SAP w rzeczywistości koncentruje się na indywidualnych relacjach z krajami bałkańskimi i zanedbuje płaszczyznę współpracy kooperacji regionalnej w wielu ważnych obszarach. Jego idea, wraz z programem pomocowym CARDS, koncentrowała się bowiem na przygotowaniu poszczególnych krajów do członkostwa w UE. Zdaniem rządu niemieckiego, Pakt przyczynił się do stabilizacji regionu dzięki zapoczątkowaniu i poszerzeniu kooperacji w wielu dziedzinach oraz sprawdził się jako polityczny instrument zapobiegania konfliktom. Dodatkowo stał się on swoistym pomostem między kandydatami do UE – Rumunią i Bułgarią, a państwami Bałkanów Zachodnich i Mołdawią. W wyniku jego funkcjonowania nastąpił daleko posunięty proces demokratyzacji, a w poszczególnych krajach przeprowadzane zostały wolne wybory i wprowadzona wolność prasy. Wspólne zwalczanie przestępczości zorganizowanej i korupcji przyczyniło się do ugruntowania zaufania społeczeństwa do struktur demokratycznych. Jednocześnie znacznemu polepszeniu uległ stan bezpieczeństwa. Dzięki założeniom współpracy regionalnej, stworzono podstawy wzrostu gospodarczego (czego namacalnym efektem jest podpisanie 28 umów bilateralnych z zakresu wolnego handlu oraz stworzenia regionalnego rynku energii) oraz zachęcono poszczególne podmioty gospodarcze do inwestowania na tym obszarze.

W związku z osiągnięciami Paktu, w RFN sprzeciwiano się propozycjom rozwiązania jego struktur. Miał on początkowo istnieć tylko do końca 2003 r. Rząd niemiecki nie tylko opowiadał się za jego dalszym funkcjonowaniem, aż do momentu zakończenia wszystkich rozpoczętych projektów, ale też widział w nim główne forum konsultacyjne, koordynujące współpracę regionalną państw bałkańskich. Zgodnie z zamysłem Berlina instytucja ta, jak również pełna odpowiedzialność za jej działania, miała zostać przekazana właśnie państwom tego obszaru. Ostatecznie pomysł ten został przeformowany i zrealizowany poprzez przekształcenie Paktu Stabilności w Regionalną Radę Współpracy z siedzibą w Sarajewie (Regional Co-operation Council – RCC). Decyzje w tej sprawie zapadły w dniu 10 maja 2007 roku, podczas spotkania Stołu Regionalnego w Zagrzebiu. W konsekwencji pomniejszony Pakt Stabilności został przekazany do dyspozycji państwom regionu. Zdaniem koordynatora Paktu Erharda Buska, Bałkany dorosły do tego, aby przejąć za siebie odpowiedzialność i samemu podejmować decyzje. Inicjatywa miała teraz należeć do samego regionu, a kraje Unii były gotowe nadal wspierać przedsięwzięcia RCC. Do najważniejszych zadań nowej Rady Kooperacyjnej, ma należeć promocja współpracy regionalnej w dziedzinie gospodarki, rozwoju społecznego, infrastruktury, sprawiedliwości, kształcenia i bezpieczeństwa oraz integracja ze strukturami euratlantycznymi⁹⁶.

⁹⁶ *Transformation des Stabilitätspakts für Südosteuropa*, 19.06.2007, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Suedosteuropa/Stabilitaetspakt.html>.

